

SINPAS: a nova estrutura da previdência social brasileira

CELSO BARROSO LEITE

Secretário de Previdência Social do
Ministério da Previdência e Assistência
Social

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO

Nova e importante etapa
Alteração apenas estrutural
Terminologia

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Caixas por empresa
Institutos por categoria profissional
Uniformização dos regimes
Unificação institucional
Previdência social rural
MPAS: maioria
Nova estrutura: maturidade

SINPAS

Razão de ser e características básicas
Racionalização e simplificação
Criação, extinção e transformação de entidades

ESTRUTURA DO SINPAS

INPS: prestações em dinheiro
INAMPS: assistência médica
LBA: assistência social
FUNABEM: política do menor
CEME: medicamentos
IAPAS: administração financeira e patrimonial
DATAPREV: processamento eletrônico de dados

IMPLANTAÇÃO DO SINPAS

Trabalhos preliminares
Implantação sem interrupção do funcionamento
Administrações unificadas
Prosseguimento da implantação
Cronograma da implantação

CONCLUSÃO

Terceira reorientação estrutural
Importância da organização administrativa
Perspectivas de aperfeiçoamento programático
Universalização da proteção social

INTRODUÇÃO

Nova e importante etapa

A Lei nº 6.439, de 19-9-1977, que instituiu o SINPAS, isto é, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, assinala nova e importante etapa na evolução da previdência social brasileira, bem como da assistência social, que hoje figura ao seu lado no conjunto das atividades do Estado nesse amplo terreno, em posição de igualdade uma com a outra.

Alteração apenas estrutural

Como se verá melhor ao longo desta exposição, o SINPAS consistiu apenas na reformulação administrativa das entidades de atribuições ligadas à previdência e assistência sociais, que passam agora a funcionar em forma de sistema, segundo modernas técnicas organizacionais.

Este ponto deve ficar bem claro: o SINPAS introduziu somente medidas de reorganização administrativa, sem alteração de direitos e deveres, natureza e conteúdo dos diferentes programas, condições das prestações — como foi ressaltado nesta passagem da exposição de motivos com que o Ministro L. G. do Nascimento e Silva, da Previdência e Assistência Social, encaminhou ao Presidente Ernesto Geisel o projeto transformado pelo Congresso Nacional na Lei nº 6.439:

“Essa grande reforma administrativa objetiva, portanto, em última análise, apenas e tão-somente arrumar a casa, dando às entidades vinculadas a este Ministério novas atribuições, com vistas à especialização de cada uma segundo as atividades que irão desenvolver, mas sem qualquer alteração nos direitos e obrigações dos beneficiários e contribuintes da previdência e assistência social ou nos encargos administrativos e financeiros da União e das referidas entidades.”

Terminologia

Cabe nesta introdução uma palavra sobre as palavras, ou seja, a definição, ainda que aproximada, dos termos que, utilizados hoje na legislação brasileira pertinente, têm de ser também empregados aqui.

Começo pela expressão “previdência social”, usada no título deste artigo no seu sentido lato, que pelo menos no Brasil costumava englobar o pouco de que dispúnhamos em matéria de assistência social, pelo menos no significado formal desta expressão. Nesse sentido, “previdência social” era quase sinônimo de proteção social.

Atualmente, isto é, desde 1974, quando foi criado um Ministério específico para essa área, a terminologia se tornou mais definida, uma vez que ele se denomina Ministério da Previdência e Assistência Social, assim distinguindo oficialmente previdência de assistência.

Com base nessa dicotomia, parece lícito entender que “previdência social” significa quase o mesmo que seguro social, pois se refere, no caso, a programas custeados por prestações individuais diretas, complementadas por contribuições paralelas das empresas e uma parcela a cargo do Estado. “Assistência social”, por seu turno, fica reservada para programas que, embora custeados pelo Estado, normalmente independem de contribuições dos beneficiados.

Dentro dessa terminologia hoje oficial no Brasil, convém atentar para o fato de que a assistência médica constitui uma prestação previ-

denciária, embora com algumas características assistenciais, porque os segurados têm direito aos mesmos serviços médicos, independentemente do maior ou menor valor das suas contribuições.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O marco inicial da previdência social brasileira (e aqui mais uma vez uso a expressão no seu sentido corrente, mais amplo que o resultante da distinção hoje oficial) foi a Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecida como Lei Elói Chaves, em homenagem ao autor do projeto que lhe deu origem.

Alguns estudiosos contestam esse marco, que preferem situar em atos legislativos anteriores. Mas a controvérsia ficou sanada, também em termos oficiais, quando foi estabelecido que o "Dia da Previdência Social" se comemora a 24 de janeiro, que foi a data da Lei Elói Chaves, em 1923, como acabamos de ver.

A seguir, procuraremos enumerar as principais etapas da evolução que, partindo daí, conduziu ao SINPAS.

Caixas por empresa

A Lei Elói Chaves determinou a criação, em cada empresa de estrada de ferro do País, de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados e seus dependentes, convindo observar, a propósito, que o termo "aposentadoria" (benefício devido ao segurado que se afasta em definitivo do trabalho por motivo de invalidez, velhice ou tempo de serviço) parece constituir uma peculiaridade brasileira. Até mesmo em Portugal usa-se também "pensão" com o sentido de aposentadoria, mais de acordo, portanto com a terminologia previdenciária internacional. No Brasil, como se sabe, o termo "pensão" se refere apenas à prestação mensal devida aos dependentes por morte do segurado, embora comecem a surgir casos do seu emprego também no sentido de aposentadoria. Além das aposentadorias e pensões, ou pensões apenas, se preferirmos a terminologia internacional, essas Caixas concediam aos segurados e dependentes assistência médica, ou seja, um conjunto de prestações muito próximo do da previdência social de hoje.

Em seguida aos ferroviários, leis sucessivas estenderam o regime das Caixas a outras categorias de trabalhadores, primeiro nos serviços públicos e depois em outros setores, e o número delas chegou a ser bastante elevado. Mas a experiência não tardou a mostrar que, como poucas Caixas reuniam segurados em quantidade suficiente para o seu funcionamento em bases técnicas satisfatórias, a maioria delas não teria condições de sobreviver. Teve início, então, um movimento de fusão das Caixas, que acabaram reduzidas a uma única.

Institutos por categoria profissional

Paralelamente à fusão das Caixas, que, além da dificuldade apontada, a bem dizer se restringiam à cobertura dos empregados das empresas concessionárias de serviços públicos, deixando à margem portanto o grosso dos trabalhadores, começaram a ser criados, para extensão da previdência social aos demais setores, Institutos de Aposentadoria e Pensões destinados aos trabalhadores da mesma categoria profissional: comerciários, bancários, industriários etc.

Assim se resolvia o problema do número insuficiente de segurados; porém, embora as condições das prestações, a forma de custeio e a estrutura administrativa dos Institutos fossem muito semelhantes, sempre existiam entre eles pequenas distinções que criavam óbices no tocante à passagem do trabalhador de uma atividade para outra, com a conseqüente alteração da sua filiação previdenciária.

Uniformização dos regimes

A Lei nº 3.807, de 26-8-1960, ainda hoje a Lei Orgânica da Previdência Social, estabeleceu para todos os Institutos o mesmo plano de prestações, a mesma forma de custeio, a mesma estrutura administrativa. Além disso, transformou em Instituto a Caixa única resultante da fusão das demais. Por outras palavras: uniformizou os diferentes regimes de previdência social existentes no Brasil para os trabalhadores e seus dependentes, salvo grupos especiais como os funcionários públicos e os militares.

Unificação institucional

A uniformização dos regimes abriu caminho para outra importante etapa evolutiva: a unificação institucional, resultante do Decreto-Lei nº 72, de 21-11-1966, que reuniu os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões então existentes no Instituto Nacional de Previdência Social — INPS, instalado a 2 de janeiro de 1967.

Saliente-se aqui, a par do alcance da medida, do ponto de vista de racionalização administrativa, uma importante alteração terminológica: deixando de lado a introdução do adjetivo “nacional”, a indicar uma característica meio óbvia, a expressão “Aposentadoria e Pensões” foi substituída por “Previdência Social”, na qual se contém, além daquelas prestações pecuniárias básicas, a assistência médica.

Convém lembrar que essa assistência, hoje tão importante que chega a afetar os programas básicos das prestações pecuniárias, tendo sido esta por sinal uma das causas da instituição do SINPAS, era devida desde a criação das primeiras Caixas, por força da Lei Elói Chaves, figurando mesmo, no seu elenco de prestações, antes dos benefícios em dinheiro.

Previdência social rural

Outro importante marco, na evolução que está sendo resumida aqui, foi a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural — PRORURAL, pela Lei Complementar nº 11, de 25-5-1971. Em 1975 o seguro contra acidentes do trabalho foi estendido ao trabalhador rural; e no mesmo ano a previdência social foi estendida ao empregador rural e seus dependentes, em condições distintas das do PRORURAL.

Esses programas eram executados, antes do SINPAS, pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL, criado em 1963 e reformulado em 1967.

MPAS: maioria

O setor de que nos estamos ocupando atingiu a maioria, por assim dizer, quando, em 1974, foi criado para encarregar-se dele o Ministério da Previdência e Assistência Social, cujo primeiro titular é o Ministro L. G. do Nascimento e Silva, que, então Ministro do Trabalho e Previdência Social, promoveu em 1966 a criação do INPS. O SINPAS, também de sua iniciativa, constituiu assim corolário da sua própria obra.

Instituído pela Lei nº 6.036, de 19-5-1974, o MPAS representou outro significativo avanço, pois na verdade a previdência social já atingira porte e relevância dificilmente compatíveis com a sua permanência na área de competência de um Ministério que também tinha a seu cargo o trabalho e, portanto, questões de amplitude e complexidade não menores. O fenômeno, de resto, não se restringe ao Brasil, pois em vários outros países a previdência social, com esta denominação ou outra equivalente, se encontra hoje sob a responsabilidade de um Ministério específico.

Nova estrutura: maturidade

Tendo atingido a maioria, como acabamos de ver, com a criação do MPAS, a previdência social brasileira e programas correlatos, com a assistência social à frente, atingem agora a maturidade, graças à estrutura sistêmica resultante do SINPAS, cujas características e aspectos básicos vêm focalizados a seguir.

SINPAS

A instituição do SINPAS representa assim, no tocante à estrutura administrativa da previdência social e programas correlatos, como que o coroamento de uma longa evolução.

Razão de ser e características básicas

O acentuado desenvolvimento da previdência social nos últimos anos, por força não só do crescimento da população urbana segurada, que duplicou entre 1967 e 1977, mas sobretudo da espantosa expansão da demanda por assistência médica; o estabelecimento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural — PRORURAL e sua rápida ampliação; a institucionalização da assistência social — são alguns dos fatores da rápida cristalização da idéia do SINPAS. Como cabia ao INPS o grosso da responsabilidade pela previdência social e alguns programas correlatos, isso fez dele uma entidade de porte incontrolável, a braços com uma multiplicidade de tarefas, cada qual mais complexa e absorvente, que complicavam ainda mais o problema gerado pelas dimensões que foi tendo de atingir.

A razão de ser do SINPAS está, portanto, basicamente, no imperativo de buscar uma estrutura administrativa compatível com as novas realidades geradas pelos fatores acima enumerados e outros de menor porte. Para esse fim cuidou-se, em essência, de substituir entidades que prestavam diferentes serviços aos mesmos grupos de beneficiários por entidades que prestam os mesmos serviços a diferentes grupos de beneficiários. Por outras palavras: concentração de uma mesma função numa única entidade, independentemente da categoria profissional ou sócio-econômica a atender.

Mesmo sem levar em conta a assistência social e a previdência social dos servidores públicos civis em regime estatutário, cujo número se torna cada vez menor, com a progressiva extensão do regime da legislação trabalhista à grande maioria das categorias de servidores públicos, tínhamos nas cidades o gigantesco INPS, cobrindo cerca de 45 milhões de pessoas (15 milhões de segurados e 30 milhões de dependentes) no tocante a benefícios em dinheiro e assistência médica; e no campo o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — FUNRURAL, executando o PRORURAL, que também prevê benefícios em dinheiro e assistência médica para outros 40 milhões de pessoas (13 milhões de trabalhadores rurais, cerca de 26 milhões de dependentes deles e mais de um milhão de empregadores rurais e seus dependentes). Na previdência social urbana existe um único programa para empregados e empregadores, e seus dependentes; mas na previdência social rural ainda existem dois programas separados e distintos, como foi mencionado.

Assim, essas duas grandes entidades concediam benefícios e prestavam assistência médica e outros serviços às respectivas clientelas: no INPS, os trabalhadores urbanos e seus dependentes; no FUNRURAL, os trabalhadores e empregadores rurais e seus dependentes. O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — IPASE, também prestava assistência médica aos funcionários públicos federais e seus dependentes, e pagava a estes benefícios em dinheiro, mas já vimos que neste caso o pequeno porte da entidade não chegava a constituir

problema, embora fosse também desaconselhável do ponto de vista da racionalidade administrativa.

A busca dessa racionalidade foi, em última análise, a principal razão de ser da modificação havida. Lê-se numa publicação do MPAS:

“Tudo isto levou à conclusão de que era chegado o momento de se modificar o campo de atuação dessas entidades, reorganizando-as não mais com referência à clientela a ser atendida, mas à natureza das atividades a desenvolver, e racionalizando-se, integrando-se e uniformizando-se a execução dos serviços, de modo que cada entidade passasse a operar através de programas específicos, geridos, controlados e executados segundo seus objetivos.”

Além disso, o INPS, o FUNRURAL e o IPASE, como as demais entidades, tinham de executar, ao lado das tarefas específicas, complexas e vultosas tarefas não finalísticas, a começar pela realização da receita, gerência do patrimônio e demais aspectos da administração financeira. Entre outros inconvenientes, essa duplicação de funções tornava inviável a unificação da receita, a racional distribuição dos recursos e a eficaz utilização do patrimônio.

O SINPAS, então, sem alterar direitos nem deveres, como ficou dito, mas limitando-se a corrigir a estrutura administrativa, inverteu a situação: hoje cada entidade se encarrega de uma única prestação para todas as clientelas, isto é, todas as pessoas que façam jus a ela; e ao mesmo tempo reuniu a receita das várias entidades no Fundo de Previdência e Assistência Social — FPAS, de natureza contábil e financeira, dirigido por um colegiado composto dos presidentes das entidades, sob a presidência do Ministro da Previdência e Assistência Social.

Temos aí, portanto, primeiro a razão de ser do SINPAS: o estabelecimento de uma estrutura administrativa racional, em bases sistêmicas. Depois, as suas principais características: organização à base das funções a desempenhar, e não da clientela a atender, alterações administrativas apenas, sem afetar os direitos dos interessados, as condições das prestações, a forma de custeio e assim por diante; e coordenação da receita, com distribuição racional dos recursos disponíveis.

Racionalização e simplificação

A tônica da reforma consistiu portanto, repita-se, no empenho de racionalizar e simplificar, bastando mencionar, a este respeito, que as entidades hoje compreendidas no Sistema executavam perto de 40 funções, porque várias delas repetiam diversas funções, e atualmente esse número se reduziu para sete apenas, porque a execução das mesmas funções foi concentrada em entidades ou órgãos específicos.

Apresentado pelo Poder Executivo, por iniciativa do MPAS, o projeto transformado na Lei nº 6.439 recebeu no Congresso Nacional numerosas emendas, várias das quais o aperfeiçoaram em mais de um ponto. E a mencionada tônica de reforma racionalizadora apenas, sem alteração de qualquer direito, foi assim ressaltada pelo Senador Henrique de La Rocque Almeida, Relator da Comissão Mista que apreciou o projeto:

“Deve-se salientar que a proposição examinada não retira direitos. Quem os tinha os retém como inerentes à sua situação funcional. Não seria crível que um avanço tão agigantado na previdência social, em sua racionalização e conseqüente aplicação, deixasse no caminho do seu aprimoramento seqüelas humanas, de vez que o homem em sua plenitude é o objetivo específico de toda a sua criatividade.”

Criação, extinção e transformação de entidades

Antes do SINPAS eram as seguintes as entidades filiadas ao MPAS:

INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), que concedia benefícios em dinheiro e prestava assistência médica e outros serviços aos trabalhadores urbanos e seus dependentes, encarregando-se também de arrecadar as contribuições devidas por estes e pelas empresas;

FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), que concedia benefícios e prestava assistência médica e outros serviços aos trabalhadores e empregadores rurais, e seus dependentes;

IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado), encarregado da assistência médica aos funcionários públicos federais e da pensão e outros benefícios pecuniários para os seus dependentes (a aposentadoria desses funcionários era e continua sendo paga diretamente pelos cofres públicos, independentemente de contribuição);

LBA (Fundação Legião Brasileira de Assistência), encarregada da prestação de assistência à maternidade, à infância e à adolescência, bem como de assistência social em geral aos grupos carentes da população;

FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), encarregada, sobretudo em nível normativo, das funções que a sua denominação indica;

CEME (Central de Medicamentos), encarregada do fornecimento de medicamentos, gratuitamente ou a preços reduzidos, principalmente aos beneficiários da previdência social;

DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social), também encarregada das tarefas que a sua denominação indica.

Basicamente, a Lei nº 6.439, que instituiu o SINPAS:

- a) criou duas novas entidades: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social — INAMPS, e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social — IAPAS;
- b) extinguiu duas das existentes: o FUNRURAL e o IPASE;
- c) alterou substancialmente o INPS, sobretudo retirando-lhe os encargos de assistência médica e arrecadação de contribuições, e transferindo para ele os pagamentos em dinheiro antes a cargo do FUNRURAL e do IPASE;
- d) modificou menos substancialmente as atribuições da LBA;
- e) manteve sem alterações de monta as demais entidades;
- f) instituiu o Fundo de Previdência e Assistência Social — FPAS, administrado pelos presidentes das entidades, sob a presidência do Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em razão dessas criações, extinções, transformações e outras modificações, o SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo MPAS, tem por finalidade integrar as funções das entidades que passaram a constituí-lo, e que são as seguintes: INPS, INAMPS, LBA, FUNABEM, IAPAS e DATAPREV. A CEME, que também integra o SINPAS, não tem personalidade jurídica própria; trata-se de um órgão autônomo integrante da estrutura do próprio MPAS, isto é, da administração direta.

ESTRUTURA DO SINPAS

A seguir são focalizadas uma a uma as entidades integrantes do SINPAS, criadas, transformadas ou mantidas pela lei que o instituiu. O INPS, o INAMPS e o IAPAS são autarquias; a LBA e a FUNABEM, fundações; a DATAPREV, empresa pública; e a CEME, órgão autônomo do MPAS.

INPS: prestações em dinheiro

O atual Instituto Nacional de Previdência Social tem a seu cargo a concessão e manutenção dos benefícios (prestações em dinheiro), bem como a prestação de certos serviços complementares, inclusive nos casos de acidente do trabalho, na forma das respectivas legislações, aqueles e estes compreendidos nos seguintes programas:

- a) previdência social urbana: concessão e manutenção dos benefícios em dinheiro, e assistência complementar, reeducativa e de

readaptação profissional, aos trabalhadores urbanos e seus dependentes;

- b) previdência social rural: concessão e manutenção dos benefícios em dinheiro aos trabalhadores e empregadores rurais e seus dependentes, bem como a assistência complementar, reeducativa e de readaptação profissional;
- c) previdência social dos funcionários federais: concessão e manutenção dos benefícios em dinheiro devidos aos seus dependentes;
- d) maiores de 70 anos e inválidos: concessão e manutenção da renda mensal vitalícia a antigos trabalhadores urbanos e rurais.

INAMPS: assistência médica

O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social tem a seu cargo a prestação de assistência médica aos trabalhadores urbanos, aos trabalhadores e empregadores rurais e aos funcionários públicos federais estatutários, bem como aos seus dependentes, com a amplitude que as condições locais e os recursos próprios permitirem e na forma das respectivas legislações, sendo:

- a) prestação de assistência médica aos trabalhadores urbanos, funcionários públicos estatutários, empregadores rurais e seus dependentes;
- b) subsídio a programas de atendimento aos trabalhadores rurais e seus dependentes, abrangendo serviços de saúde em geral;
- c) prestação de assistência médica a maiores de 70 anos ou inválidos titulares da renda mensal vitalícia;
- d) execução dos programas especiais de assistência médica antes mantidos pela LBA e destinados às populações carentes, beneficiárias ou não da previdência social, em determinadas regiões, mediante convênios com entidades públicas que assegurem ao INAMPS os recursos necessários.

LBA: assistência social

A Fundação Legião Brasileira de Assistência foi reformulada, com ampliação das suas atribuições, que consistem hoje na prestação intensificada de assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente da vinculação destas a outra entidade do SINPAS, além da prestação de serviços de assistência complementar não prestados pelo INPS ou pelo INAMPS aos seus beneficiários.

FUNABEM: política do menor

A Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor, que não foi alterada pelo SINPAS, continua responsável pela promoção da política nacional do menor, podendo subvencionar, em caráter complementar, programas a cargo das entidades estaduais ou assistenciais de assistência ao menor.

Além disso, mantém diretamente um centro-piloto, que, constituído de estabelecimentos de ensino, alojamentos, casas de triagem, recolhimento provisório e unidade de treinamento especializado, funciona na cidade do Rio de Janeiro, com escolas em três cidades de Minas Gerais.

CEME: medicamentos

A Central de Medicamentos, tampouco alterada pelo SINPAS, continua tendo a seu cargo as tarefas de distribuição de medicamentos, gratuitamente ou a baixo custo, principalmente a beneficiários da previdência social, em estreito entrosamento com o INAMPS. Desenvolve também atividades de estímulo à pesquisa científica, sobretudo mediante subsídio a entidades que executam essa pesquisa na área dos produtos farmacêuticos.

Vimos acima que a CEME não constitui propriamente uma entidade do SINPAS, mas um órgão autônomo do MPAS com funções finalísticas, e daí a sua inclusão neste.

IAPAS: administração financeira e patrimonial

O Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social, para o qual foram transferidos os atuais poderes do INPS, FUNRURAL, IPASE e demais entidades que hoje integram o SINPAS, tem a seu cargo:

- a) arrecadar, cobrar e fiscalizar as contribuições devidas a essas entidades, bem como os recursos orçamentários e outros que lhes forem destinados, e suas demais receitas, reunindo-os no Fundo de Previdência e Assistência Social — FPAS;
- b) distribuir recursos às entidades do SINPAS de acordo com o Plano Plurianual de Custeio;
- c) aplicar sanções pela inobservância da legislação e normas sobre essa matéria;
- d) realizar as aplicações patrimoniais e financeiras aprovadas pelo colegiado que administra o mencionado Fundo, constituído dos presidentes das entidades do SINPAS, sob a presidência do Ministro da Previdência e Assistência Social.

DATAPREV: processamento eletrônico de dados

Outra entidade não alterada pela lei que criou o SINPAS, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social continua executando as tarefas que a sua denominação indica: análise de sistemas, programação e execução de serviços de tratamento de informações, processamento de dados através de computação eletrônica, emissão de carnês para pagamento dos benefícios e desempenho de outras atividades correlatas de interesse do MPAS.

IMPLANTAÇÃO DO SINPAS

Trabalhos preliminares

Antes mesmo da Lei nº 6.439, o MPAS cuidava de reorganizar as atividades de previdência e assistência social, inclusive porque várias das medidas de que se cogitava independiam de ato legislativo.

Pela Portaria nº 754, de 2-6-1977, o Ministro determinou a realização de estudos para essa reorganização, atribuindo-os a:

- a) um grupo de supervisão geral, dirigido por ele próprio;
- b) um grupo de orientação e controle, diretamente subordinado ao Ministro e presidido pelo Consultor Jurídico do Ministério;
- c) 11 grupos de trabalho, incumbidos de analisar as funções executadas pelas diferentes entidades, propondo soluções para o seu reagrupamento.

Para efeito do trabalho dos grupos, essas funções ficaram assim distribuídas: Benefícios, Assistência Médica, Assistência Social, Finanças, Pessoal, Programação e Orçamento, Custeio, Sistema, Serviços Gerais, Assuntos Jurídicos e Comunicação Social.

Implantação sem interrupção do funcionamento

Nos expressos termos do artigo 33 da Lei nº 6.439, que o instituiu, o SINPAS deve estar efetivamente implantado até 1º de julho de 1978. Para que isso se torne possível, o Decreto nº 80.303, de 8-9-1977, atribuiu competência ao Ministro da Previdência e Assistência Social para:

- a) unificar o comando dos órgãos das entidades segundo atividades correlatas ou afins, alterando-lhes, se necessário, as atribuições e linhas de subordinação;
- b) designar os responsáveis pela organização das novas entidades, reformulação das remanescentes e liquidação das extintas, podendo eles praticar todos os atos relativos às atividades em implantação;

- c) remover ou relotar servidores independentemente dos seus quadros e tabelas;
- d) adotar as demais providências necessárias para manter sem interrupção o funcionamento normal das entidades vinculadas ao MPAS.

Administrações unificadas

A seguir, pela Portaria nº 838, de 19-9-1977, o Ministro:

- a) estabeleceu que a implantação do SINPAS se faria em duas etapas, a primeira de unificação do comando das atividades correlatas antes exercidas por entidades distintas e a segunda de implantação definitiva;
- b) estabeleceu, como linhas de comando para execução da primeira etapa da implantação, as "Administrações Unificadas", de benefícios (prestações pecuniárias), assistência médica, assistência social, e finanças e patrimônio, a cargo de entidades provisórias, sob a denominação de PRÉ-INPS, PRÉ-INAMPS, PRÉ-LBA e PRÉ-IAPAS, respectivamente;
- c) atribuiu o comando de cada uma dessas administrações unificadas a um gerente geral, com amplos poderes;
- d) redistribuiu os órgãos das entidades alteradas pelas administrações unificadas;
- e) adotou outras medidas ligadas à implantação do SINPAS.

Prosseguimento da implantação

Por último, pela Portaria nº 934, de 19-2-1978, o Ministro estabeleceu normas e diretrizes para o prosseguimento da implantação do SINPAS. Esse ato, entre outras providências:

- a) considerou constituídos, a partir de 1º de abril de 1978, o INAMPS e o IAPAS, extintos o IPASE e o FUNRURAL, e reformulados o INPS e a LBA, permanecendo sem alterações substanciais as demais entidades;
- b) estabeleceu que as atividades finalísticas do SINPAS serão organizadas sob a forma de programas supervisionados pelas Secretarias correspondentes do MPAS e pelo Colegiado do Fundo de Previdência e Assistência Social, e que as suas atividades de apoio serão organizadas sob a forma de sistemas, tendo como órgãos setoriais os órgãos correspondentes do MPAS;
- c) adotou estrutura provisória para o INAMPS, para o IAPAS, para o novo INPS e para a nova LBA.

Cronograma da implantação

Também em 1º-2-1978, data da sua última portaria sobre o assunto, o Ministro aprovou o "Cronograma para a Implantação do SINPAS", preparado pelo Grupo de Orientação e Controle. E no momento em que este trabalho está sendo escrito (fevereiro de 1978), tudo indica que a implantação do SINPAS deverá ser satisfatoriamente levada a efeito dentro do prazo legal; ou seja, deverá completar-se até 30 de junho, para que ele esteja em efetivo funcionamento a 1º de julho.

CONCLUSÃO

Vimos que a instituição do SINPAS, pela Lei nº 6.439, de 1º-9-1977, pode ser considerada como outra importante etapa na evolução da previdência social brasileira, tomada esta expressão em seu sentido lato, que abrange, além dos seguros sociais e da assistência médica, programas correlatos, hoje paralelos, como a assistência social.

Terceira reorientação estrutural

O SINPAS pode ser considerado como a terceira reorientação estrutural de vulto introduzida no quadro da previdência brasileira ao longo do seu processo evolutivo. A primeira foi a substituição das Caixas pelos Institutos da Aposentadoria e Pensões, de âmbito nacional e à base de categorias profissionais; e a segunda foi a fusão dos Institutos, em 1966, no conhecido INPS, que agora passa a concentrar-se na concessão e manutenção dos benefícios.

Outros vêem no SINPAS um corolário lógico da criação do MPAS, que ao separar-se do atual Ministério do Trabalho, deixando assim de existir o antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, muito pouco alterou a estrutura, atribuições e moldes de funcionamento das entidades que passaram a constituir-lo. Seria de esperar, portanto, a readaptação estrutural agora sobrevinda.

Importância da organização administrativa

A razão de ser e a oportunidade do SINPAS podem ser demonstradas de vários ângulos, inclusive sob o aspecto genérico das vantagens de uma estrutura administrativa racional. Vejamos, a propósito, esta passagem de uma publicação do Ministério da Previdência e Assistência Social:

"Nunca será demais enfatizar a importância da organização administrativa da previdência social. Por mais avançada e justa que se apresente a legislação substantiva de um país em matéria de proteção social, os seus efeitos práticos deixarão muitíssimo a desejar se o sistema não contar com uma máquina administrativa ágil, eficiente e racional que permita traduzir os dispositivos legais em benefícios e serviços concretos,

palpáveis, já que a pedra de toque da previdência social será sempre a qualidade, em termos de presteza e oportunidade, do produto final procurado, a cada dia, pela massa de segurados e respectivos dependentes. E, se analisarmos o processo evolutivo do sistema de previdência social de cada país, verificaremos que as melhorias nele introduzidas se relacionam, via de regra, com a maneira de tornar mais efetiva a consecução de sua finalidade, no sentido de transformar a letra da lei em realidade concreta, mediante utilização dos recursos administrativos mais adequados ao pleno e satisfatório atendimento dos beneficiários.”

Perspectivas de aperfeiçoamento programático

As alterações introduzidas pelo SINPAS foram apenas de natureza estrutural, tendo afetado somente a organização administrativa, sem atingir os direitos e deveres dos interessados, as condições das prestações, as modalidades de custeio e qualquer outro aspecto. Tudo isso foi dito e repetido acima e espera-se que tenha ficado bem claro.

Todavia, assim como a criação do MPAS já deixou entrever a probabilidade de alterações complementares, agora introduzidas, não falta quem admita que a instituição do SINPAS possa criar condições propícias a aperfeiçoamentos programáticos. Por outras palavras, parece correto admitir que uma estrutura administrativa mais racional e mais eficiente permitirá que as atenções se voltem, em seguida, para o aprimoramento dos programas executados pelas diferentes entidades.

Ninguém terá expressado melhor essa promissora perspectiva do que o Secretário-Geral do MPAS, Luiz Assumpção Paranhos Velloso, em recente conferência:

“Embora a reformulação administrativa não acarrete qualquer alteração das condições dos benefícios e serviços, ou seja, dos direitos e deveres dos beneficiários em geral, das empresas contribuintes ou de quem quer que seja, a lógica e a experiência nos dizem que, uma vez racionalizada a estrutura administrativa, torna-se lícito esperar que surjam condições mais propícias ao equacionamento e eventual solução de problemas ainda existentes. A reformulação da estrutura administrativa valerá assim como possível fator de aperfeiçoamento programático.”

Universalização da proteção social

Por último, devemos admitir que o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social — SINPAS, que já deverá estar em efetivo funcionamento quando for publicada a revista a que se destina este modesto artigo, virá concorrer para a progressiva universalização da proteção social no Brasil.