

Proteção à Família na Legislação Social Brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

COMPENSAÇÃO DOS ENCARGOS FAMILIARES NA LEGISLAÇÃO SOCIAL CONTEMPORÂNEA

A COMPENSAÇÃO legislativa dos encargos familiares constitui o traço mais marcante da política social contemporânea, afastando-a da sua orientação individualista de outrora.

Um de seus instrumentos particularmente relevantes, de data relativamente recente, mas de aplicação surpreendentemente generalizada, sobretudo no período de após-guerra, é a instituição de abono familiar.

Criado pela primeira vez, sob a forma pública, baseada em lei, na Nova Zelândia, em 1926, esse novo setor da legislação social pode ser considerado atualmente como o denominador comum da legislação social de todos os países socialmente avançados, salvo os Estados Unidos, opostos a tal forma de intervencionismo social.

Veementemente combatida pela doutrina neomaltusianista, essa instituição mereceu apoio incondicional de tôdas as demais correntes do pensamento social contemporâneo.

Sem poder abordar, em maiores detalhes, a filosofia, as principais formas, as técnicas de funcionamento e os resultados daquele interessante instrumento da política social de proteção à família, assim como das demais instituições subordinadas ao mesmo propósito, não podemos, porém, deixar de aflorar aqui os fundamentos mais importantes dessa nova reforma social.

Ele baseia-se, em última análise, em considerações,

1.^a) relacionadas com a posição da família no clima específico da civilização industrial, urbana, nos meados do século fluente;

2.^a) baseadas na apreciação das conseqüências econômico-sociais negativas do aumento da família no meio das classes economicamente fracas e socialmente dependentes;

3.^a) de ordem demográfica, que visam ao combate à diminuição dos índices de natalidade que acompanha, via de regra, os progressos de bem-estar social;

4.^a) de natureza sócio-higiênica, tendo-se em vista assegurar níveis mais altos, higiênicos, sanitários e, indiretamente, educacionais da nova

geração, não somente sobrevivência física, em condições mais propícias, como também padrões qualitativos mais elevados, quanto ao desenvolvimento da prole, sobretudo nas classes "subprivilegiadas".

As instituições de amparo-familiar, descansando, de um modo geral, sobre todos esses quatro fundamentos, concedem, todavia, na sua orientação, preferência ora a um, ora a outro desses respectivos objetivos, o que encontra a sua expressão visível na regulamentação normativa dessas instituições que varia consideravelmente de um país para outro.

Não me parece fora de propósito tecer algumas considerações em torno dessas diversas bases da política social familiar.

Ad 1 — O que se pretende conseguir através do abono familiar e das instituições congêneres, no que diz respeito à defesa da família, é o fortalecimento dos laços familiares, sujeitos à desintegração crescente, em virtude da ação corrosiva de várias forças motrizes econômicas, espirituais e morais que destroem a família e provocam a evasão prematura do lar da nova prole. Considera-se, de um modo geral, que o aumento dos rendimentos das famílias que suportam os elevados ônus de manutenção de seus componentes, poderia contribuir para a maior coesão dessa célula básica da sociedade.

Ad 2 — De acordo com os raciocínios da famosa escritora inglesa e principal promotora dessa reforma, Mrs. E. Rathbone, a sua principal razão de ser prende-se à relação mútua entre duas curvas na evolução natural dos orçamentos familiares dos assalariados: 1) — a curva das despesas e 2) — a curva dos rendimentos.

Enquanto a segunda manifesta uma certa estabilidade, de vez que o salário não demonstra oscilações em função das necessidades familiares variáveis dos trabalhadores assalariados, a primeira acusa aumento brusco e elevado, embora passageiro, num determinado período da vida dos mesmos, caracterizado por maiores taxas de fecundidade, período esse que continua até o momento em que os filhos atingem a idade de produtividade econômica, em que passam a contribuir com suas rendas para o maior equilíbrio do orçamento da família operária.

Ora, a intervenção do abono familiar destina-se a preencher essa lacuna, resultante dos de-

sajustamentos temporários no orçamento familiar e aos quais cabe, segundo Lord Beveridge, numa proporção que varia entre 1/4 e 1/3, a responsabilidade pelos casos de pauperismo nas classes socialmente dependentes dos países industrialmente desenvolvidos.

As instituições de proteção social familiar têm, em outras palavras, por objetivo, garantir que ao trabalho igual correspondam os mesmos níveis sociais, dada a óbvia precariedade de um conceito diferente que preconiza apenas o “mesmo salário pelo mesmo trabalho”, sem levar em consideração as naturais diferenças entre as necessidades dos trabalhadores celibatários e casados, e, dentro desse último grupo, os trabalhadores com menores e maiores encargos familiares.

Parece oportuno salientar que a reforma de abono familiar, levada a efeito na Inglaterra em 1945, e baseada no famoso Relatório do Lord BEVERIDGE, de 1942, obedece, em primeiro lugar, às razões econômico-sociais acima aludidas.

Ad 3 — A expansão das instituições de proteção social à família deve-se, porém, também, em grande parte, a sua justificativa demográfico-populacional. De acôrdo com as observações unânimes de vários estudiosos dessa matéria (A. CLASS; prof. FISHER; prof. JOSUÉ DE CASTRO), existe uma correlação manísta entre a pobreza e os altos índices de fecundidade. É verdade que sua interpretação apresenta, todavia, uma ampla gama de opiniões muito controvertidas. Assim, segundo o prof. Fisher, (“The Genetical Theory of Natural Selection”) “o coeficiente diferencial de natalidade explica-se integralmente pela promoção social maior dos menos fecundos, comparada com a dos grupos mais fecundos da população”. Em oposição diametral a essa tese, o prof. Josué de Castro considera a pobreza não como resultado mas, sim, como causa preponderante dos maiores índices de natalidade; por conseguinte, a elevação dos níveis de bem-estar econômico deveria levar, por assim dizer, automaticamente, à diminuição das pressões demográficas nas camadas sociais ou nos países que atingirem padrões mais adiantados de progresso material.

Quanto as suas conclusões práticas, essa divergência doutrinária não assume, porém, na realidade, grande importância.

Com efeito, o que constitui o pressuposto demográfico das providências de abono familiar é o fato incontestável da baixa acentuada da natalidade, verificada nas últimas décadas em todos os países economicamente evoluídos que transforma totalmente a pirâmide da sua estrutura populacional e que afeta também o dinamismo de aumento quantitativo das classes socialmente dependentes.

A política demográfica, destinada a promover o maior incremento dos índices de natalidade e fecundidade, tem de suprimir os atuais “prêmios à infecundidade”: as barreiras econômicas ao aumento da população assalariada, indissolúvelmente ligadas ao sistema atual de salários.

Seria prematuro tentar averiguar se as instituições de proteção à família em questão tenham realmente contribuído, e, eventualmente, em que grau, para o combate eficaz contra as deficiências notórias da natalidade, inseparáveis da civilização industrial contemporânea.

Ad 4 — O que interessa, porém, à política moderna de amparo à família não é apenas o aumento do número de nascimentos. Além de a) incentivar a elevação quantitativa dos índices de natalidade e de b) melhorar a expectativa de sobrevivência da nova prole, sobretudo mediante luta à mortalidade infantil, o intervencionismo familiar dos poderes públicos visa c) contribuir de melhor modo para as mais altas características qualitativas da nova geração: para a sua saúde e bem-estar, para o seu mais pleno desenvolvimento físico, educacional e espiritual.

O primeiro passo nesse sentido têm sido as caixas patronais de compensação e supercompensação dos encargos familiares, constituídas nas primeiras décadas do século fluente, de modo particular na Europa ocidental (França e Bélgica) e mantidas, até esta data, na Holanda e Suíça.

A segunda etapa no caminho acima aludido foi a criação das instituições públicas de abono familiar com a função de redistribuir os rendimentos mediante concessão de benefícios especiais às pessoas que arcam com a manutenção de filhos menores.

Essa última e imensamente interessante “invenção social” apresenta atualmente, no panorama social de 1953, realizações de natureza muito diversa (*).

Alguns países, tais como p. ex., a Inglaterra, a Austrália, a Nova Zelândia, a Suécia, o Canadá, a U.R.S.S., a Irlanda e o Brasil, deram preferência às soluções estatais não-contributivas, baseadas financeiramente nos recursos tributários, a cargo dos orçamentos públicos.

Outros, como p. ex. a Bélgica, a França e a Turquia confiam a compensação dos encargos familiares às instituições públicas especializadas *sui-generis*.

Enfim, alguns, como p. ex., o Chile, a Itália, o Portugal, a Finlândia, o Luxemburgo, a Polônia, a Tchecoslováquia, o Peru, a República Federal da Alemanha e a Suíça, incluíram a cobertura dos ônus familiares no âmbito da atuação das instituições de seguridade social, sendo que as contribuições que se destinam ao financiamento do seguro-família oneram, em primeiro lugar, e às vezes exclusivamente, o patronato e apenas em alguns casos isolados — os assalariados e os fundos públicos.

Essa subdivisão das soluções vigentes nesse setor corresponde, por sua vez, aos aspectos relacionados com seu respectivo campo pessoal de

(*) “Informe sobre las Asignaciones Familiares.” — (Asociación Internacional de la Seguridad Social, XI Asamblea General, Paris, septiembre de 1953).

atuação. Enquanto as soluções estatais e públicas beneficiam, em princípio, tôdas as famílias: tanto dentro das classes socialmente dependentes como as famílias dos trabalhadores independentes e autônomos, as soluções previdenciárias estendem-se apenas aos grupos da população trabalhadora e assalariada, abrangidos de modo, preponderante, a não ser exclusivo, pelo seguro social compulsório.

A evolução das legislações nacionais, nesse particular, parece levar, com o tempo, à adoção, em escala cada vez maior, das reformas de âmbito nacional, com abandono paulatino das restritas apenas às classes assalariadas.

Quase tôdas as legislações sôbre o abono familiar concedem aquêle benefício às famílias amparadas independentemente do número de filhos, fazendo jus ao abono já o primeiro filho menor; apenas as legislações francesa, inglêsa, irlandesa e islandesa outorgam o abono às famílias com, no mínimo, dois filhos; a em vigor na U.R.S.S., três filhos; e no Brasil, oito filhos.

O limite máximo de idade até que o menor faz jus ao abono varia, de um modo geral, entre 14 e 15 anos, com prorrogação apenas em casos de invalidez ou de aprendizagem.

A filosofia das realizações atuais nesse setor foi definida com muito acêrto pelo relator dêsse assunto, Sr. Roland Lebel, Diretor da União Nacional das Caixas de Abono Familiar da França, na XI Assembléia Geral da Associação Internacional da Seguridade Social (setembro de 1953): "Deve entender-se por abono familiar todo abono em espécie ou em natureza, cujo objetivo é permitir a constituição ou o desenvolvimento das famílias, quer mediante contribuição ou o desenvolvimento das famílias, quer mediante contribuição regular e permanente dos subsídios para o sustento das pessoas a cargo do arrimo da família, quer mediante ajuda especial em determinadas épocas, da vida de família e, de modo particular, no momento da sua formação, mesmo independentemente dos conceitos de seguridade social. Ademais, o abono familiar pode ter por finalidade acessória o fomento direto da natalidade ou o incentivo das providências da política sanitária."

O que é comum a tôdas as soluções acima referidas, sem exceção alguma, é a cobertura coletiva e não individual dos encargos familiares.

Com efeito, seria incompatível com os princípios distributivos da economia de livre empreendimento a divisão do "fundo de salários", de acôrdo com o critério das necessidades subjetivas dos assalariados, relacionadas com o sustento dos ônus familiares, mediante distribuição dos salários mais elevados aos trabalhadores com maiores compromissos de manutenção de família, e dos salários inferiores — aos que não tenham de fazer face a tais compromissos.

Como é natural, tal diferenciação da remuneração do trabalho assalariado que recairia sôbre os ombros dos empregadores teria por consequên-

cia fatal prejudicar a posição no mercado de trabalhadores com maiores responsabilidades familiares, de vez que os patrões, no intuito de fugir a maiores encargos salariais daí resultantes, opor-se-iam à admissão nas suas empêsas dos trabalhadores aos quais, assim, teriam de conceder salários mais altos.

Sob o ângulo econômico, o do rendimento do trabalho, despertaria, ademais, dúvidas legítimas a distribuição dos salários diferenciais pelo exercício do mesmo trabalho, em obediência ao estado civil e à composição da família dos trabalhadores. Tal sistema de remuneração contrariaria, aliás, de modo flagrante as tendências muito em voga no momento, rumo à distribuição dos salários em função da contribuição do trabalho para os resultados econômicos ("salário-rendimento", "salário-incentivo" etc.).

Não é, pois, de admirar que tenham fracassado tôdas as tentativas no sentido não sômente da diferenciação, de acôrdo com aquêle critério, dos salários, em geral, como também da discriminação familiar das taxas de salários-mínimos.

Por razões óbvias, nada se opõe, por outro lado, à instituição do "salário-família" na regulamentação dos vencimentos dos servidores da administração pública que não enfrentam problemas de competição que impossibilitem a sua aplicabilidade na economia privada.

II

OS SUBSÍDIOS DA ATUAL LEGISLAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA PARA A SOLUÇÃO DÊSSE PROBLEMA (ABONO FAMILIAR) E A SUA PRECARIIDADE SOCIAL

A nova orientação "familiar" da política social contemporânea não deixou de exercer influência profunda sôbre a legislação social brasileira.

Na reforma dos vencimentos e salários dos servidores da União, levada a efeito, por iniciativa do D.A.S.P., em 1943, foi criado, de acôrdo com o art. 28 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941, o "salário-família", a seguir, entendido a várias outras categorias dos servidores públicos e reajustado, recentemente, quanto a seus padrões pecuniários.

No que diz respeito às providências sociais de proteção à família, fora do âmbito do pessoal dos serviços públicos, elas foram inauguradas pelo art. 29 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941.

Além de várias outras medidas, subordinadas ao propósito acima referido, êsse diploma legal prevê a concessão de abono familiar aos chefes de famílias numerosas que "percebem retribuição que de nenhum modo baste às necessidades essenciais e mínimas da subsistência da sua prole", sendo que, todavia, foram contemplados com aquêle novo benefício apenas os que tiverem, no mínimo, oito filhos, menores.

O Decreto n.º 12.299, de 22 de abril de 1943, que regulamenta o dispositivo acima referido, além de vários dispositivos de natureza administrativa, prevê que deverá ser considerada como insuficiente, para os efeitos da concessão do abono familiar, "a retribuição que fôr inferior ao dôbro do salário-mínimo em vigor na localidade onde viva o interessado".

Convém expor, em breve relato, as principais características da legislação relativa ao abono familiar, promulgada, assim, no Brasil, há mais de treze anos e conservada até o momento presente sem qualquer alteração.

Essas características podem ser resumidas do seguinte modo :

a) Regulamentação pública e estatal com a administração do abono entregue aos serviços federais de trabalho;

b) Grupos sociais beneficiados: os "cuja retribuição for inferior ao dôbro do salário-mínimo em vigor na localidade onde viva o interessado" (art. 1.º do decreto acima referido), portanto, os componentes das camadas da população de rendimentos baixos, tanto assalariados como independentes e autônomos, e residentes quer na zona urbana quer na rural;

c) Amparo social reservado apenas às famílias de composição muito forte: com, no mínimo, oito filhos menores;

d) Vantagens do abono familiar — outorgadas apenas sob a forma pecuniária: mensalidades de cem cruzeiros e vinte cruzeiros por menor excedente a oito; portanto, benefícios de valor uniforme e igual para todos os amparados;

e) Bases financeiras do abono — única e exclusivamente orçamentárias, a cargo do Tesouro Federal, dada a falta de contribuição efetiva para tal efeito, embora prevista em lei, dos Estados e Municípios.

A despeito do círculo muito estreito dos beneficiados (famílias numerosíssimas) que muito contrasta com a amplitude do campo de aplicação das legislações estrangeiras não há como negar o papel de certo relêvo que a reforma social em questão tem desempenhado na luta ao pauperismo resultante dos ônus elevados de manutenção de tais famílias.

Convém, de modo particular, pôr em destaque dois aspectos socialmente muito interessantes da legislação sobre o abono familiar: em primeiro lugar, a lei de abono familiar constitui, no momento, antes da implantação do Serviço Social Rural, o único setor da legislação social brasileira, aplicável à zona rural, beneficiando, até, de modo preponderante, os trabalhadores da lavoura e pecuária que perfazem, aproximadamente, 60% dos admitidos ao gozo do abono familiar.

Por outro lado, o abono é um dos relativamente raros benefícios sociais concedidos aos trabalhadores de rendimentos baixos fora do âmbito do assalariado.

Segundo os últimos dados estatísticos divulgados e referentes aos princípios de 1953, vigoravam naquela época 98.457 abonos que representavam nada menos de 843.287 beneficiados.

O valor aquisitivo do abono familiar, relativamente modesto, mesmo no momento da implementação original da reforma, em 1941 a 1943, sofreu, nesses últimos anos, o impacto da inflação, com sua repercussão fatal sobre a alta de todos os preços, correspondendo, no momento, a uma parcela insignificante de seu valor primitivo. Isto refere-se, de modo particular, aos grandes e médios centros urbanos e industriais com seus elevados níveis de custo de vida, e num grau relativamente inferior às demais áreas do país, no interior, onde as importâncias de abono familiar talvez não perderam ainda tôda e qualquer significação no orçamento das famílias de rendas mais escassas.

Cumprê assinalar que a lei de abono e a sua regulamentação foram consideradas, desde o princípio, conforme se depreende da Exposição de Motivos do D.A.S.P. que acompanhou o Decreto n.º 12.230, como uma solução experimental, de emergência, a ser substituída, no futuro próximo, à luz da experiência, conseguida através da sua aplicação, por uma solução diferente e de caráter permanente.

Convém passar em revista os principais efeitos da solução atual que, de acôrdo com a opinião relativamente geral, deveriam justificar a sua revisão integral:

I — O que salta aos olhos, antes de mais nada, é o âmbito restrito do amparo, limitado às famílias de composição particularmente elevada. Além dos naturais efeitos negativos dessa reforma sobre o vulto da camada beneficiada, carece de justificativa social suficiente, a concessão do abono familiar única e exclusivamente às famílias numerosas, dada a existência do mesmo problema da satisfação das necessidades familiares, embora com gravidade relativamente menor com relação às famílias com 7, 6, 5 e até menor número de filhos, economicamente dependentes.

Não é, pois, de admirar o fato de várias Mensagens presidenciais terem preconizado a reforma da legislação do abono familiar no sentido da liberalização das condições aquisitivas daquele benefício mediante redução do número de filhos menores admitidos ao gozo do abono.

Entretanto, qualquer providência específica nesse último sentido tem de ser subordinada à apreciação criteriosa, à luz dos dados estatísticos disponíveis, do vulto dos encargos daí resultantes e da disponibilidade da parcela da renda nacional aproveitável para êsse objetivo.

De modo particular, parecem merecer exame atento as conseqüências financeiras da eventual instituição do "salário-mínimo familiar" que, descarregando o instituto de abono familiar, em grande parte, de suas responsabilidades atuais,

permitiria uma ampliação considerável de seu campo de atuação.

II — A prestação do abono familiar sob a forma de benefícios pecuniários não parece, nas condições atuais, passível de alteração — embora, em tese, o atendimento direto das respectivas necessidades mediante concessão dos benefícios em natureza possa ser considerado interessante.

E' óbvio que tal forma de cobertura das necessidades familiares é capaz de garantir muito melhor o aproveitamento do abono para as suas próprias finalidades do que o mero refôrço das rendas dos arrimos de família, utilizado, às vezes, para despesas de caráter diferente.

Entretanto, tudo leva a crer que a distribuição de bens e serviços aos beneficiados, residentes em todos os recantos do território nacional, encontraria dificuldades intransponíveis, evidenciadas pelos obstáculos que se opõem mesmo ao pagamento do abono, operação de incomparavelmente maior simplicidade.

III — Aceitando-se, pois, o princípio de outorga do abono em espécie, parece, porém, oportuno indagar se as taxas atuais dêsse benefício correspondem, na realidade, às necessidades atendidas.

Cumpra passar em revista, dois aspectos distintos do problema:

a) Dada a perda da parte substancial do valor real das importâncias monetárias do abono instituídas em 1941, verificada nesses últimos 13 anos, parece justificar-se plenamente a revalorização das taxas atuais de abono familiar, conforme as alterações ocorridas naquele prazo, no seu poder aquisitivo, de acôrdo com a sugestão formulada, a seguir, no item...

A rigor, poder-se-ia cogitar da criação das taxas móveis de abono, que por exemplo, acompanhariam, automaticamente, o reajustamento das taxas móveis de abono, que, por exemplo, acometidas à revisão periódica, em conformidade com a solução preconizada pelo projeto de Lei Orgânica da Previdência Social (art. 54).

As atuais bases orçamentárias, não-contributivas, do abono familiar dificultam, porém, consideravelmente tal escalonamento do abono familiar, em virtude do reflexo fatal dêsse sistema familiar sôbre as verbas do Orçamento Federal, destinadas para êsse fim.

b) Dadas as diferenças acentuadas entre o custo de vida nas diversas regiões do território nacional, diferenças essas responsáveis em certa parte pela discriminação das taxas de salário-mínimo, parece oportuno, o reexame da atual uniformidade das taxas de abono.

O mesmo valor nominal do abono corresponde, na realidade, ao valor real variável de uma região para outra, menor nas áreas de maior carestia de vida e maior nas áreas com níveis inferiores de custo de existência.

Sem ignorar as dificuldades de ordem administrativa inseparáveis da diferenciação regional das taxas daquele benefício, parece oportuno, pelas razões acima expostas, submeter à análise a possibilidade da revisão, nesse sentido, do atual sistema de abono.

Outras alterações merecedoras do reexame, relacionar-se-iam com: 1.^a) a eventual introdução da taxa decrescente de abono na proporção do aumento de filhos e 2.^a) da determinação de um limite máximo do abono a ser fixado em proporção aos rendimentos da família, sobretudo se as taxas atuais de abono fôssem elevadas consideravelmente.

IV — O cotejo da freqüência dos benefícios distribuídos, no momento, com o número de famílias com oito filhos no mínimo, evidenciado pelo censo demográfico — mesmo com todos os reajustamentos relacionados com o campo da atuação do abono familiar — parece levar à conclusão que, uma vez decorridos mais de treze anos de funcionamento dêsse setor da legislação social, tenham ainda escapado à sua ação numerosas famílias do interior, que deveriam ser admitidas ao gozo do abono familiar.

Êsse fato demonstra, por si só, as deficiências das atuais bases administrativas.

O processamento moroso do abono familiar, conseguido muitas vêzes por intermédio de despachantes cujos serviços oneram, de modo excessivo as vantagens distribuídas, prova, por sua vez, os defeitos da administração, estruturada pelo Decreto n.º 12.299.

Isto refere-se tanto aos órgãos hierárquicos superiores quanto aos inferiores do mecanismo administrativo.

Vários projetos de revisão da legislação atual sôbre o abono familiar têm sido elaborados, todos êles inspirados, em grande parte, pelas idéias acima expostas — o último, de autoria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (ainda não divulgado) — sem levar, porém, por enquanto a quaisquer providências legislativas que não podem mais ser proteladas sem que tal adiamento acarrete graves prejuízos sociais.

SALÁRIO-MÍNIMO "FAMILIAR"

A Constituição de 1946, além de consagrar no art. 164 *in fine* o abono às famílias numerosas, modificou radicalmente no art. 157 Inc. I, o conceito do salário-mínimo, estatuinto que o salário-mínimo deverá ser "capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família" (o grifo é nosso).

Até esta data, depois de oito anos da vigência da Carta Magna de 1946, não foi, porém, ainda possível encontrar uma regulamentação legislativa, oportuna e definitiva, daquele dispositivo constitucional.

Entre 1947 e 1954 foram apresentados ao Congresso Nacional por deputados e pelo Governo federal os seguintes seis projetos de lei, relativos a essa matéria.

- 1.º) Projeto n.º 290-1947.
- 2.º) Projeto Substitutivo da Comissão de Legislação Social — 290-A-47.
- 3.º) Projeto Substitutivo da Comissão de Finanças (Segadas Viana) ao projeto 290-A-47.
- 4.º) Projeto do Poder Executivo (Presidente Dutra) n.º 1.369-50.
- 5.º) Projeto Substitutivo da Comissão de Legislação Social (Brígido Tinoco) dado em 10-8-50, e, enfim,
- 6.º) Projeto Substitutivo, de autoria do deputado Hildebrando Bisaglia, (estampado no "Diário do Congresso Nacional" de 25 de fevereiro de 1953).

Convém expôr em breve relato as possibilidades que se apresentam, em tese, no que diz respeito ao mecanismo do salário-mínimo "familiar".

Existem duas soluções entre as quais o legislador tem de optar; o sistema 1.º) "relativo" e 2.º) "absoluto".

A. Pelo critério relativo, o salário-mínimo "familiar" aumenta ou diminui, na proporção do maior ou menor número de dependentes do trabalhador.

Por sua vez, êsse sistema pode, em tese, abranger duas modalidades:

a) instituição das taxas múltiplas de salário-mínimo que onerariam diretamente o empregador, em função dos encargos familiares do assalariado a seu serviço; ou

b) criação das mesmas taxas variáveis, porém com responsabilidade coletiva do patronato, quanto à cobertura dos respectivos encargos, mediante contribuição especial que recai sobre a folha total de salários, e que se destina à distribuição da importância arrecadada sob a forma de "cotas familiares" aos assalariados que, em virtude de seus compromissos familiares, fazem jus a tais cotas.

B. Pelo "critério absoluto" concede-se o acréscimo familiar em percentagem sempre igual para todos os trabalhadores solteiros ou casados ou, bem, somente a êsse últimos, porém, mesmo nesse último caso, sem qualquer diferenciação do valor daquele acréscimo, em obediência ao vulto dos encargos familiares (maior ou menor número dos filhos menores, etc.).

Ora, convém assinalar que o projeto substitutivo de lei, de autoria do Presidente da Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, Dr. HILDEBRANDO BISAGLIA, ora em fase final de debates naquela Comissão, afastando a) o "critério absoluto", nivelador e antisocial, dado o tratamento homogêneo que reserva aos trabalhadores com vulto diferente das responsabilida-

des familiares ou, mesmo, inexistência total das mesmas, e b) o "critério relativo" de responsabilidade individual, inaceitável pois a sua adoção levaria às dificuldades no mercado de trabalho, aceita c) o "critério relativo" de responsabilidade coletiva, único critério razoável e lógico, capaz de orientar tal reforma.

Com efeito, o projeto de lei em aprêço institui o sistema de responsabilidade global do patronato, a ser, financeiramente, baseado de acordo com o que estipula o art. 33, na contribuição patronal de três por cento (3%), calculada sobre o montante da folha mensal do salário, a ser arrecadada pelas instituições de Previdência Social e destinada ao custeio das "cotas familiares".

Apenas com relação ao assalariado rural, prevê no art. 36 que, enquanto não fôr criado o Instituto de Previdência Social, a cota familiar será devida e todos os trabalhadores, solteiros ou casados, calculada na base de vinte por cento (20%) sobre a cota básica do salário-mínimo, devendo ser paga diretamente aos trabalhadores pelos seus empregadores (sistema absoluto "puro e simples").

Não nos propomos abordar aqui a análise do último projeto substitutivo de lei que, aliás, demonstra superioridade técnica notável em comparação com todos os cinco projetos legislativos anteriores. O incremento poderoso das taxas de salário-mínimo, tanto mediante introdução das "cotas familiares", como por várias outras providências concomitantes, além de elevar consideravelmente os ônus sociais que recairão sobre todas as atividades produtoras, poderá, de certo, produzir efeitos contraproducentes no mercado de trabalho, contribuindo para criar ou aumentar os fenômenos de desemprego involuntário. Com efeito, tais níveis elevados de salário-mínimo legal, restringirão, segundo toda a probabilidade, as possibilidades de emprego nos setores da economia nacional cujos recursos não permitam a concessão dos salários iguais aos mínimos, impostos por lei. A situação que existe na economia de trabalho brasileiro, no que diz respeito à relação entre a procura e a oferta da mão-de-obra, não permite desprezar tal risco de desvirtuamento dos efeitos sociais da reforma de salário-mínimo, de tal amplitude e profundidade.

Entretanto, sob o ponto de vista da proteção social à família, a principal restrição que se oferece ao salário-mínimo "familiar" relaciona-se com o âmbito fatalmente restrito de atuação daquela instituição.

Com efeito, "ex-definitione" ela pode beneficiar, única e exclusivamente as classes da população assalariada cujos rendimentos de trabalho não excedam às taxas de salário-mínimo, isto é, em última análise, a mão-de-obra simples não qualificada, sem proporcionar qualquer vantagem aos trabalhadores qualificados, diga-se de passagem, o principal defeito da política salarial brasileira.

Pode-se, de certo, admitir, com certa razão, que os compromissos relacionados com a subsistência de família, são, via de regra, relativamente maiores nas classes inferiores do assalariado, porque, além a) da insuficiência de suas rendas médias, cuja parcela menor pode, pois, ser destinada para ocorrer a tais despesas, b) em virtude da composição numéricamente maior da família nesse meio, essas despesas crescem, ainda, muito mais.

Entretanto, nada justifica a exclusão dos regimes de proteção social à família dos grupos médios e superiores do operariado que escapam ao campo de atuação do salário-mínimo e, em particular, do salário mínimo familiar.

Alguns países, como p. ex., a Índia, a Nova Zelândia e a Austrália, têm procurado resolver o problema da compensação dos encargos familiares mediante discriminação das taxas de salário-mínimo, de acôrdo com aquêle critério, sobretudo mediante instituição do salário-mínimo "familiar" pela Justiça do Trabalho.

Todavia, tôdas essas tentativas fracassaram totalmente.

E' mister tornar bem patente que, no momento, as legislações vigentes com relação ao intervencionismo salarial no mundo inteiro estabelecem taxas de salário-mínimo, independentes da existência e do eventual vulto das responsabilidades familiares do trabalhador.

Assim, a solução preconizada pela Constituição de 1946, cria as bases jurídico-constitucionais para a primeira realização legislativa nesse sentido, sem poder contar com quaisquer experiências estrangeiras.

As conclusões que se oferecem depois dêsse relance de olhos sôbre a solução do problema de proteção social à família dentro do mecanismo do salário-mínimo não parecem oferecer dúvida alguma:

I — O salário-mínimo "familiar", na forma preconizada pelo projeto de lei de autoria do deputado Hildebrando Bisaglia e aplicável aos assalariados da zona urbana, poderia, de certo, a despeito de todos os inconvenientes dêsse projeto, acima aludidos, resolver a questão da compensação dos encargos familiares com relação à camada do assalariado, numerosa e particularmente merecedora do amparo social, isto é, os trabalhadores dos grupos economicamente mais fracos do operariado cujos rendimentos de trabalho se enquadram nas classes baixas de salários.

Uma vez levada a efeito tal reforma, ela descarregaria o abono familiar das despesas com relação àquele grupo, numéricamente mais importante, do assalariado nacional, pois os que fariam jus às cotas familiares do salário-mínimo perderiam o direito ao abono familiar.

II — Entretanto, a solução em aprêço, dado o campo pessoal limitado de sua atuação, não pode, mesmo na melhor das hipóteses, resolver, em sua íntegra, o problema do amparo social à

família, de vez que deixaria a descoberto as necessidades familiares de todos os demais grupos da população trabalhadora.

BASES DA FUTURA REFORMA SOCIAL

Uma solução mais ampla do problema de proteção social à família, mesmo fora do grupo do assalariado de rendimentos mais baixos, a ser beneficiado pelo salário-mínimo "familiar", parece impor-se como uma necessidade imperiosa e inadiável do programa da política social nacional.

Em virtude a) das taxas relativamente muito fortes de natalidade, evidenciadas pelo censo demográfico de 1950, e que ainda não tenham sofrido consideravelmente o impacto negativo da civilização moderna, b) das notórias deficiências higiênicas do nosso panorama social e c) dos baixos padrões econômicos de remuneração das classes assalariadas, a orientação geral dessa reforma deverá obedecer principalmente aos objetivos higiênicos e econômico-sociais, relegando-se a um lugar secundário as suas funções demográficas, propriamente ditas.

Com efeito, como resultado comunicado, publicado ultimamente pelo Serviço Nacional de Recenseamento, os níveis de fecundidade da mulher brasileira permanecem entre os mais elevados do mundo, embora seja admissível que a crescente urbanização tenha um tanto moderado nas últimas décadas, as taxas de natalidade.

Um dos recursos utilizados pelos estudiosos para o cálculo da fecundidade consiste na relação entre o número de crianças menores de 5 anos e o de mulheres em idades prolíficas (15 a 49).

Ora, no Brasil, segundo os estudos precedentes, há, pelo menos, 30 anos que esta relação se mantém acima de 621 crianças por 1.000 mulheres: taxa superior à da maioria dos países europeus, à norte-americana, à canadense etc. A taxa de 621 crianças por 1.000 mulheres em idade prolífica, calculada com base no Censo de 1920, é a menor nos trinta anos em questão. Em 1940 já atingia, 640. Finalmente, em 1950 cifrava-se em 653.

Nas condições pecuniarias do Brasil, careceria de fundamentos suficientes o fomento artificial de natalidade numa escala ainda maior à atual — como objetivo principal das providências legislativas de proteção à família.

O que, todavia, importa muito mais, é procurar melhorar — mediante oportunas providências redistributivas, protetoras e assistenciais — os índices, ainda acentuadamente críticos, de sobrevivência da nova prole, relacionados com a freqüência assustadora da mortalidade infantil e que, a despeito da melhoria relativa, e parcial, observada nas últimas décadas, sobretudo em algumas regiões e localidades, apresenta ainda uma gravidade incontestável.

Os altos índices de natalidade conjugados com elevados índices de mortalidade infantil —

eis, sem dúvida alguma, um dos aspectos mais negativos do panorama de bem-estar social do Brasil.

Interpretando os dados estatísticos sobre a mortalidade infantil, natimortalidade e mortalidade materna, somos de opinião que a legislação social de amparo à família não atingirá seus objetivos se não for orientada no sentido de combater a tais males — embora, como é natural, tal tarefa tem de caber, ao lado da melhor e mais ampla redistribuição familiar da renda nacional, também a vários outros setores do intervencionismo social (assistência à infância e maternidade, higiene, previdência social, serviços sociais, etc.).

O que impede, porém, uma reforma social compatível com o vulto das responsabilidades familiares é justamente a elevada composição média da família brasileira no meio das classes proletárias que, aumentando os previsíveis encargos do abono familiar com maior amplitude de seu âmbito, torna difícil a mobilização de recursos elevados, necessários para atender as respectivas necessidades, mesmo dentro de determinados limites, relativamente modestos.

E' fácil antecipar os resultados dos estudos que deveriam ser promovidos nesse sentido, e que ao que se saiba, ainda nunca foram levados a efeito em nosso ambiente de modo rigorosamente científico.

Com efeito, êles manifestariam, segundo tóda a probabilidade, a necessidade da consecução de novos e enormes recursos mesmo para melhorar parcialmente o regime atual de proteção à família, no que diz respeito p. ex., 1.º) à ampliação moderada do círculo dos beneficiados (famílias com composição consideravelmente inferior à de oito filhos menores) e 2.º) ao reajustamento,

mesmo muito cauteloso, dos níveis das prestações atuais que não bastam mais para ocorrer às despesas mínimas do orçamento familiar.

Em vista do poderoso incremento dos ônus sociais que se verifica nos últimos anos e da conjuntura difícil que a nossa economia atravessa, no momento, parece, pois, duvidosa a possibilidade de conseguirmos imediatamente resultados espetaculares no tocante à reforma social de tal vulto amplitude e complexidade.

Entretanto, tudo leva a crer que chegou o momento oportuno para procedermos a um estudo aprofundado dessa matéria.

Com efeito, mesmo sem nutrir ilusões perigosas a respeito das possibilidades de uma reforma radical, imediata e inteiramente satisfatória desse setor da legislação social, não parece impossível atacar desde já essa matéria, em busca de uma revisão parcial e racionalizadora desse setor que poderia abrir o caminho para futuras providências de maior vulto.

Em tese, deverão ser examinadas três soluções possíveis dessa matéria que, aliás, não se excluem uma a outra, mas, sim, poderiam eventualmente ser combinadas, contribuindo para uma regulamentação melhor dessa relevante matéria:

I — Revisão da legislação sobre o abono familiar.

II — Iniciativas no sentido de incentivar a criação junto aos Serviços Sociais patronais: o SESI e o SESC, e, eventualmente, junto ao futuro Serviço Social Rural, das caixas de compensação dos ônus familiares e

III — Revisão da legislação previdenciária no sentido da maior subordinação da distribuição dos benefícios de seguro social ao critério das necessidades familiares dos segurados.