

# Reforma da administração social brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

## I

**A** PÓS 25 anos de funcionamento da Previdência Social no Brasil, torna-se uma necessidade inadiável a reforma da administração social brasileira, reforma "in capite" e "in membris", reforma integral tanto no plano ministerial como, sobretudo, a dos órgãos diretamente encarregados de aplicar a legislação social — a que se refere a seguros — encargos, benefícios, condições aquisitivas, — e a que diz respeito à organização administrativa.

Com efeito, aos dois primeiros períodos da história da Previdência Social brasileira — o primeiro de formação (1923-1930), e o segundo, de expansão (1931-1947), — caracterizados pelas improvisações empíricas, iniciativas isoladas e parciais, soluções provisórias de emergência impostas pelas urgentes necessidades econômico-sociais dos promórdios de nossa industrialização, deve suceder lógica e fatalmente o terceiro — o da consolidação, (1) da regulamentação planejada e cientificamente organizada da Previdência Social, a fim de tirar do funcionamento dos seguros sociais as máximas vantagens sociais com o mínimo de ônus para a economia nacional.

Não há dúvida alguma de que o seguro social no Brasil amadureceu muito no decorrer da última décala, constituindo hoje em dia notável realidade na vida econômico-social do Brasil. O seu campo pessoal de aplicação abrange nada menos de 3 milhões de associados que, somados aos respectivos beneficiários, totalizam cerca de 8 milhões de pessoas, amparadas pelas instituições da Previdência Social. Os principais benefícios pecuniários outorgados por essas instituições (aposentadorias, pensões, auxílios-doença e funerais) ascendem anualmente a cerca de 900 milhões de

cruzeiros. O número de aposentados ultrapassou 130.000 e o de pensões globais 140.000.

Não tem faltado críticas a tal ou qual modalidade de assistência, algumas delas bem fundamentadas, embora, como é incontestável, outras se baseiem em equívocos evidentes quanto às tarefas e responsabilidades do seguro social, ainda não compreendidas em certos setores da opinião pública e não assimiladas, como seria de desejar, pelas classes populares, diretamente interessadas no seu funcionamento. Quaisquer que sejam suas imperfeições e lacunas, os seguros sociais conquistaram uma posição de destaque, como eficaz instrumento da política social brasileira, superando qualquer outra forma de legislação social, seja através de instituições de assistência pura e simples, seja através de medidas de proteção ao trabalho. Isso ainda não é tudo. O que merece destaque é o fato de ser a Previdência Social o único setor em que a intervenção estatal na vida econômico-social brasileira produziu resultados positivos, incomparavelmente superiores aos de iniciativas dos poderes públicos em relação à produção industrial ou agrícola, distribuição dos bens e outros setores econômicos.

Assim, tudo nos leva a concluir ter a Previdência Social atingido entre nós tal grau de aperfeiçoamento que já não seria prematura uma reforma orgânica de alcance e profundidade, como a efetuada, por exemplo, na Alemanha em 1911, na França em 1930, na Polônia em 1933, na Bélgica em 1945 e na Inglaterra em 1946.

Com efeito, dadas as atuais condições de estabilização da Previdência Social, as alterações provenientes da nova legislação e a concomitante reestruturação do processo administrativo da Previdência Social já não afetarão o equilíbrio dos seguradores sociais, alcançado após um quarto de século de funcionamento. Tal reforma é não só possível como necessária. Pais, o seguro social,

(1) Veja-se pág. 3 do Relatório que acompanha o projeto de lei orgânica da Previdência Social (projeto número 996-1947) da autoria do deputado Aluísio Alves.

apesar das conquistas acima enumeradas, está ainda longe de atingir a perfeição necessária ao desempenho de sua relevante tarefa.

O volume da renda nacional não permite seja desviada grande parte da mesma para fins sociais; isso determina uma cuidadosa economia na aplicação dos recursos destinados ao amparo social e um controle permanente das funções desempenhadas na economia de trabalho pelos benefícios sociais, considerados isolados.

Com o atual regime de benefícios, as instituições de Previdência Social não atendem ainda às necessidades que podem e devem ser preferencialmente satisfeitas, segundo a hierarquia das necessidades sociais existentes no Brasil. Sob esse ângulo, parece errado atribuir à Previdência Social tarefas estreitas, subordinadas à única finalidade de facultar aos elementos econômicamente passivos a participação na renda nacional. Esse "programa mínimo" da Previdência Social, equiparado às finalidades do seguro individual e privado, parece obsoleto e não adaptado às condições objetivas do ambiente brasileiro. As responsabilidades da Previdência Social não podem ser adstritas à simples concessão de benefícios monetários, destinados a substituir o salário no orçamento dos passivos; aliás, o sistema de benefícios pecuniários apresenta também vários defeitos orgânicos, sem obedecer às particularidades do mercado de trabalho brasileiro, nem demonstrar reflexos da economia social, sendo estruturado como uma finalidade em si e funcionando quase exclusivamente à margem da vida econômico-social do País. Isto não quer dizer que adotemos a opinião segundo a qual o âmbito de atuação dos seguradores sociais deve ser ampliado ao máximo a fim de atacar todo e qualquer malefício que assole o País. Foi assim que, com notável mestria, uma das maiores autoridades no assunto — o Dr. João Lira Madeira — ridicularizou, em seu recente estudo "O Brasil e a Previdência Social", (2), o tal "programa maximalista", capaz de desvirtuar as funções do seguro social.

"Os Institutos são acusados por não haver casas, por não haver comida, por haver tuberculose, por ser escassa a produção, por haver favelas,

enfim, por tôdas as coisas desagradáveis que nem todos têm a coragem de reconhecer e confessar como deficiências do Brasil".

Afirma o Dr. Madeira: A verdade está no meio, equidistante das duas doutrinas: a conservadora ou minimalista e a "revolucionária" ou maximalista. O caminho justo e prudente, mas avançado e progressista, é o da Previdência Social atacar com esforços concentrados o problema do amparo à saúde do proletariado como tarefa de absoluta prioridade na utilização de seus recursos. Como disse Truman em sua Mensagem ao Congresso dos Estados Unidos, de 19-11-1945, o que urge é a destruição de barreiras econômicas que separam as amplas camadas populares e socialmente dependentes, com rendas limitadas, do aproveitamento das modernas conquistas da medicina. Apesar do problema, ou antes do conjunto de problemas, de assistência médico-social às classes trabalhistas ser considerado com unanimidade como merecedor da maior atenção da legislação social, as concretas instituições médico-assistenciais não constituem ainda denominador comum dos regimes previdenciários vigentes no Brasil em 1948. A maior parte do proletariado urbano brasileiro não desfruta ainda as vantagens da assistência médica.

Existe nas atividades da Previdência Social brasileira mais uma sensível lacuna que deveria ser preenchida quanto antes: a falta da cobertura completa, pelo seguro social, dos riscos profissionais. Esse ramo mais antigo e universal do seguro social não funciona ainda no Brasil senão com relação a uma ínfima minoria do assalariado. Na Europa 20 países possuem já uma ampla solução social dessa matéria, com as vantagens inequívocas que ela traz às classes interessadas: não sómente aos trabalhadores como também aos seus empregadores (aumento notável da proteção social às vítimas dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, diminuição simultânea dos ônus, organização mais eficaz da prevenção desses riscos etc.). Apenas dois países (Espanha e Portugal) e alguns pequenos países de orientação conservadora (sobretudo Irlanda, Dinamarca e Holanda) não suprimiram ainda a atuação, nesse setor, das entidades do seguro comercial e privado. Ora, contrariamente aos rumos gerais da evolução, a encampação social do seguro-aciden-

(2) Revista "Industriários". N.º 3, de junho de 1948.

tes, embora sancionada em tese há mais de três anos pela legislação social brasileira, não pode ser ainda posta em vigor como era de desejar. No campo pesscal de atuação dos seguros sociais não foram ainda incluídos vários grupos de assalariados (mesmo fora do ambiente rural e da agricultura, que dificilmente podem ser abrangidos pelo seguro social sem alterações profundas do regime administrativo e financeiro do seguro social "urbano" e "industrial"). O que parece ainda muito mais lamentável é o fato de, ao invés de realizar a unidade dos serviços sociais, considerada pré-requisito essencial da sua eficácia, a legislação social tenha criado últimamente, ao lado de numerosas instituições de Aposentadoria e Pensões, novos órgãos com tarefas congêneres e correlatas (Serviços Sociais da Indústria e do Comércio). Em virtude dos notórios atrasos do Tesouro da União quanto ao cumprimento dos seus compromissos referentes ao custeio da Previdência Social, a situação financeira dos seguradores sociais não pode ser considerada, de modo geral, como muito lisongeira. As inversões de seguros sociais, subordinados ao regime de capitalização coletiva, faltam ainda diretrizes seguras e tecnicamente acertadas, compatíveis tanto com os interesses financeiros das instituições da Previdência Social como com as legítimas reivindicações sociais dos segurados, e ainda, "last not least", com os supremos interesses da economia nacional. O que constitui, porém, incontestavelmente o calcanhar de Aquiles dessa grande comunidade de interesses é a sua defeituosa organização que contraria tôdas as sadias regras da boa administração. A organização em base profissional da Previdência Social, abandonada já há muito tempo por toda a parte, determinou a multiplicidade das instituições que, com a gradativa ampliação do seu âmbito pessoal, verificada nas últimas décadas, dificilmente encontra uma justificativa convincente. Ao passo que no estrangeiro o rumo natural de evolução levou à unificação completa ou pelo menos muito adiantada da organização, continua entre nós a dispersão dos esforços impossibilitando o mais econômico aproveitamento dos escassos recursos disponíveis para corrigir a distribuição da renda nacional entre o capital e o trabalho. A aplicação da legislação de Previdência Social está entregue no momento

a cinco Institutos e trinta Caixas. Ainda que essa modalidade de organização fôsse adequada à concessão exclusiva dos benefícios pecuniários, tornar-se-ia inteiramente incapaz de atacar com êxito os setores assistenciais.

## II

A reforma da Previdência Social no Brasil tem história quase tão antiga como a própria Previdência Social.

\*  
\* \*

É difícil enumerar a lista completa de anteprojetos e projetos de revisão da regulamentação legislativa dessa matéria, projetos oficiais, semi-oficiais e privados que apareceram neste período. Um deles, o que criou, ou melhor, pretendia criar o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, se bem que aprovado e publicado no *Diário Oficial*, não foi posto em vigor. O principal defeito comum a tôdas as tentativas de reforma desse setor foi a falta de continuidade das iniciativas legislativas, empreendidas nesse sentido. Ao invés de se adotar um ponto fixo de partida que fôsse posteriormente submetido a alterações e emendas, a tarefa da reforma da Previdência Social foi, desde o seu início, atacada inúmeras vezes "ab ovo", isoladamente sem que qualquer consideração tenha sido prestada aos trabalhos anteriores, por conseguinte, sem nenhum aproveitamento do pensamento alheio, dos esforços alheios.

No momento, felizmente, essa grande obra de reestruturação orgânica da Previdência Social parece enfim bem encaminhada, prestes a tomar formas concretas e definitivas. A propósito, o que merece ser destacado como particularmente digno de atenção é, em primeiro lugar, o fato de se abrirem de maneira tão promissora perspectivas de uma reforma dessa natureza, em condições de regime constitucional, democrático, de equilíbrio entre o Poder Legislativo e o Executivo, e com nítida separação desses Poderes, enquanto fracassaram todos os esforços feitos no regime anterior, em condições opostas, numa época de poderes legislativos praticamente ilimitados do Governo — o que, em tese, facilitava e simplificava tal empreendimento.

A outra particularidade original da atual fase da reforma é que ela não se efetua, como quase

sempre e em toda parte, mediante processos normais da técnica legislativa parlamentar, com base em projeto elaborado pelo Governo, e, sim, pela livre e espontânea iniciativa dos membros da Câmara de Deputados.

A extraordinária complexidade da matéria, o seu caráter predominantemente técnico, dificultam na prática a solução legislativa da Previdência Social, sem a ativa participação dos serviços governamentais, devidamente equipados e aparelhados para atacarem tal tarefa.

Até o dia 11 de julho de 1947 (data da apresentação do relatório e projeto abaixo mencionados) foram encaminhados à Comissão de Legislação Social do Congresso Nacional nada menos de dezesseis projetos relativos à Previdência Social, de autoria de vários deputados, interessados nessa matéria. A partir daquela data foi apresentada mais meia dúzia de projetos de revisão da legislação que rege atualmente esse setor da legislação social.

A base da reforma legislativa da Previdência Social, que como tudo indica, será atacada na sua íntegra pelo Congresso Nacional no futuro próximo, constituirá de certo o projeto substitutivo de lei orgânica da Previdência Social (3), elaborado pelo deputado Dr. Aluísio Alves. O projeto em aprêço, composto de 101 artigos, divididos em oito Capítulos (I — Introdução, II — Dos segurados, III — Dos beneficiários do segurado, IV — Dos benefícios, V — Do custeio da previdência social, VI — Da aplicação das reservas da previdência social, VII — Da administração da previdência social, VIII — Disposições gerais e transitórias) e de um Anexo (Relação das atividades, filiadas aos Institutos e Caixas de Previdência Social) está acompanhado por um Relatório sucinto mas muito bem sistematizado que expõe as principais bases da solução sugerida; o que lhe falta para que possa ser considerado completo é a exposição dos aspectos atuariais sem a qual não se pode apreciar com objetividade e exatidão desejáveis as consequências financeiras de diversas partes do projeto.

(3) Projeto n.º 996-1947; dispõe sobre a lei orgânica da Previdência Social, com parecer da Comissão de Legislação Social, considerando prejudicados os projetos 34, 41, 65, 79, 133, 136, 167, 187 e 219 de 1946 — e 61, 98, 357, 362, 392 e 396 de 1947.

Parece lícito indagar quais as características do projeto de lei orgânica que o predestinam a ser base da futura reforma da Previdência Social, assegurando-lhe incontestável superioridade sobre as anteriores iniciativas nesse sentido.

O projeto procura atacar e resolver todos os problemas essenciais da Previdência Social. São relativamente raras as questões a respeito das quais o seu autor prefere não se pronunciar de modo definitivo, invocando para justificar tal atitude várias razões especiais (por exemplo, a forma de participação nos órgãos da Previdência Social dos representantes dos segurados e dos demais grupos econômico-sociais interessados no seu funcionamento, o futuro da dívida da União para com as instituições previdenciárias, etc.).

O projeto de lei orgânica não é minucioso, não desce aos pormenores da regulamentação, cuja solução dificultaria sua adaptação plástica a novas e imprevisíveis condições futuras. A lei projetada é genérica, sem todavia contentar-se com dispositivos de caráter apenas programático, que têm sua razão de ser num texto constitucional, mas nunca numa legislação positiva.

O projeto de autoria do deputado Aluísio Alves segue uma orientação prática, realista, moderada, partindo visivelmente do pressuposto de que "o melhor é inimigo do bom", sem impor soluções que tecnicamente pareçam as melhores, mas cuja realização imediata encontraria dificuldades intransponíveis de tipo administrativo, econômico ou psicológico.

O autor do projeto demonstrou surpreendente compreensão das verdadeiras deficiências do atual regime da Previdência Social, as quais são agrupadas no seu relatório sob as seguintes epígrafes:

- a) dispersão de esforços pelo número de instituições;
- b) multiplicidade da legislação;
- c) diversidade dos planos de benefícios, de arrecadação, de administração e de aplicação de reservas;
- d) falta de orientação firme na aplicação das reservas;
- e) falta de distribuição racional de serviços por todo o território;
- f) demora na concessão dos benefícios;

g) dificuldades de coordenação do sistema, em virtude da influência de órgãos ou autoridades estranhas aos serviços de controle;

h) falta de amparo às classes rurais, aos domésticos, profissionais liberais e outras classes urbanas.

Evidentemente, seria fácil multiplicar a lista dessas "principais falhas verificadas". Algumas das que se apontam acima têm relevância secundária (por exemplo, itens *f* e *g*). Não resta, porém, dúvida alguma de que, entre os defeitos salientados no Relatório, se encontram vários de suma importância, cujo saneamento constitui a tarefa natural de qualquer reforma realmente útil da Previdência Social.

O autor do projeto se propõe suprimir êsses principais males, sugerindo providências acertadas, capazes de contribuirem para a consecução da finalidade em mira. Ele não considera viável a unificação completa e imediata do regime de organização da Previdência Social.

Sem perder de vista êsse ideal e sem reputar satisfatória a evolução espontânea e unificadora da administração dos seguros sociais, mediante simples fusões e incorporações, o autor do projeto apresenta duas soluções concomitantes; 1) criação das bases jurídicas para a fundação de "comunidades de serviços" e 2) constituição de dois órgãos comuns chamados a unificar os serviços médicos da Previdência Social e a aplicação de reservas, ao lado do terceiro do mesmo tipo já existente — o Serviço de Alimentação da Previdência Social, integrando-se porém êste último na organização idealizada. É preciso destacar que essas são as mais urgentes e fundamentadas providências contra o atual separatismo dos segurados sociais. Com efeito, se a multiplicidade dêsses últimos pode ainda a rigor coadunar-se com a prestação de benefícios monetários, ela impossibilita nitidamente qualquer iniciativa ampla no setor assistencial, de modo particular, qualquer tentativa dinâmica que vise a organização de uma eficaz assistência médico-social — espinha dorsal da Previdência Social brasileira.

Uma sadia, proveitosa e bem planejada política de inversões da Previdência Social é também no fundo incompatível com a pluralidade das instituições de Previdência Social que no momento

agem isoladamente, aplicando programas diversos ou resolvendo as colocações financeiras "de casu ad casum", sem obedecer a quaisquer diretrizes de planejamento.

Ao invés da reestruturação revolucionária, da substituição pura e simples do regime profissional pelo interprofissional e nacional da Previdência Social — "o movimento paulatino, prudente e bem orientado, através de fases sucessivas no tempo" —, o autor sugere a unificação completa, adotada por lei, do plano de benefícios e contribuições, como base da futura unificação administrativa do sistema da Previdência Social brasileira. O caminho escolhido e consubstanciado no projeto parece o mais justo e dificilmente pode ser contestado pelos que conhecem de perto a realidade da administração social vigente em nosso País.

A atitude moderada e prudente do legislador não prejudica o seu pronunciamento corajoso e decidido com relação a certos problemas básicos da Previdência Social que, por sua natureza, admitem apenas um firme "sim" ou "não", sem deixar margem alguma para meio termo, solução de transição ou compromisso. Assim ele abordou um problema dos mais controvertidos no momento, ou seja, o da legislação sobre a proteção às vítimas dos riscos profissionais, não hesitando, em face da alternativa - seguro social ou comercial - em optar pela primeira solução única que se justifica social e econômicamente. Com efeito, só "o seguro social contra acidentes de trabalho, de acordo com a doutrina que prevaleceu no mundo inteiro, não só no terreno teórico como no prático, é capaz de diminuir sensivelmente os encargos dêsse ramo de legislação, suportados quase exclusivamente pelos empregadores; de suprimir as improdutivas despesas comerciais inerentes ao regime de livre concorrência e de garantir, ao mesmo tempo, amparo suficiente aos assalariados, em casos de ocorrência dêsse risco. Só tal sistema pode assegurar, em estreita ligação com a organização dos serviços gerais médico-assistenciais, a prestação dos benefícios em natureza: assistência médica curativa e restitutiva às vítimas dos acidentes ou doenças profissionais, setor em relação ao qual é manifesta a impotência absoluta dos segurados privados. Sómente assim é possível organizar de fato e não apenas em teoria

a luta preventiva contra êsse risco, sobretudo através do mecanismo de contribuições variáveis, em função das providências de segurança industrial de empresas individuais.

Não existe um único argumento ponderável contra a inclusão da proteção contra riscos físico-profissionais no regime da Previdência Social, que constituem objeto natural, clássico, tradicional de atividades do seguro social obrigatório e cuja cobertura não pode, sem graves prejuízos, ser separada da solução aplicável aos riscos físico-biológicos.

Quaisquer que sejam as deficiências administrativas dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, sua organização é incomparavelmente melhor aparelhada do que a das companhias privadas e comerciais, para aplicar com proveito êsse ramo de seguro, como o demonstram aliás tôdas as experiências realizadas com a encampação social dêsse seguro no estrangeiro e, recentemente, no Brasil.

### III

#### RISCOS COBERTOS

##### *Desemprego:*

1. A solução prevista no art. 15, item II (facultativa instituição das carteiras do seguro desemprego) parece-me errada sob o ângulo técnico. Tal solução é, a meu ver,

A) incompatível com o sistema profissional da Previdência Social brasileira. O seguro desemprego pode atingir as suas finalidades apenas mediante compensação do risco que raramente atinge no mesmo grau a todos os setores da economia nacional (salvo nas crises conjunturais particularmente agudas e permanentes nas quais, aliás, êsse ramo de seguro social torna-se via de regra incapaz de enfrentar integralmente as consequências sociais dos retrocessos econômicos). For exemplo, o desemprego atingiu em tempo de guerra, em consequência da falta de gasolina, os choferes; se existisse o seguro-desemprego interprofissional, os encargos de tal desemprego poderiam ser facilmente suportados pelos empregadores e empregados de outros ramos da economia. A carteira do Instituto de Tr. e C. seria nesse caso incapaz de cobrir o risco dentro da comunidade de

segurados e empregadores de transportes todos mais ou menos afetados pela "catástrofe" no sentido técnico dessa palavra.

B) Além disso a carteira seria instituída no momento em que a relação entre a procura e oferta no mercado de trabalho vinha a piorar, criando desemprego volumoso. Ora, o seguro-desemprego tem suas possibilidades de êxito apenas se instituído nos períodos de relativo equilíbrio nos quais possa acumular reservas a serem aproveitadas no período de crise.

##### *Maternidade:*

2. Entre os riscos a serem cobertos pelo seguro social não figura senão em parte - a maternidade.

Não me parece adequada a dualidade atual:

A) assistência médica à gestante a cargo de seguro social, e

B) concessão do salário à gestante pelo empregador: responsabilidade individual do empregador sem qualquer distribuição coletiva dos ônus dêsse benefício que, via de regra, acarreta consequências altamente prejudiciais às interessadas:

a) fraudes e abusos de parte dos empregadores médios e pequenos ou mesmo

b) a dispensa das mulheres cujo parto acarreta despesas elevadas ao empregador - casos com relação aos quais a Inspetoria de Trabalho é inteiramente impotente, e, enfim,

c) um certo "handicap" quanto à posição da mulher no mercado do trabalho, um dos clássicos exemplos da ineficácia de certas instituições da legislação de trabalho brasileira que, instituindo numerosas vantagens a favor de certas categorias de assalariado, a serem suportadas pelos empregadores acarreta só prejuízos para os contemplados (verdadeira "privilegia odiosa")

Parece desnecessário acentuar a importância dêsses benefícios sob o ângulo demográfico e eugenico e a sua indivisibilidade (benefícios em espécie e em natureza). Quase tôdas as legislações contemporâneas abandonaram o antiquado sistema de responsabilidade individual dos empregadores a favor do seguro social maternidade. *Encargos familiares:*

3. Um grave defeito do projeto relaciona-se, a meu ver, com o fato dêle não atender de modo

suficiente, no cálculo de aposentadorias, às necessidades familiares. A instituição dos abonos familiares e a sua tremenda expansão no prazo desses últimos dez anos provam sobejamente essa orientação. A rigor poder-se-ia afirmar que é a essa instituição toda particular da política social e demográfica que deveria caber com exclusividade a cobertura dos encargos sociais em todas as três fases de existência da família operária: 1) o da atividade econômica do trabalhador, 2) o da sua passividade e 3) mesmo no período consecutivo ao falecimento do trabalhador. Assim, o seguro social não interviria com a diferenciação dos seus benefícios segundo a existência e volume dos encargos familiares nem no terceiro período, onde de modo geral as pensões levam por assim dizer automaticamente em consideração as necessidades relacionadas com o número, idade, capacidade de trabalho etc. dos beneficiários, nem na fase segunda (trabalhadores aposentados), na qual falta, no projeto em aprêço a adaptação dos benefícios às necessidades familiares do trabalhador, aqui pleiteada. Parece no entanto que nada justificaria opiniões otimistas a respeito das possibilidades práticas da substancial melhoria da regulamentação dessa matéria (isto é do abono familiar) atualmente vigente e que apenas instituiu a custa dos fundos orçamentários benefícios módicos a favor de famílias "muito numerosas".

Nessas condições todos os benefícios de seguro social de caráter substancial, periódico e pecuniário (em primeiro lugar aposentadorias!) deveriam variar de acordo com a extensão dos encargos familiares do segurado. E' evidente que as necessidades elementares dos segurados sociais com maiores ônus familiares ultrapassam consideravelmente as dos segurados celibatários ou desprovidos de responsabilidades relacionadas com a manutenção da família. Com relação aos aposentados por velhice esse problema tem apenas importância secundária de vez que é de se presumir que trabalhadores em idade avançada não têm senão em casos excepcionais compromissos relacionados com a subsistência dos filhos menores.

#### CAMPO PESSOAL DE APLICAÇÃO

4) Parece-me que a extensão do âmbito de atuação da Previdência Social deveria efetuar-se

sistemáticamente, sem queimar-se etapas da evolução natural.

A primeira etapa do progresso deveria visar a inclusão no seu campo pessoal de aplicação 1) de todos os assalariados, 2) do proletariado urbano fora das aglomerações rurais.

#### Serviço doméstico:

Sob esse ângulo parece-me justificada a extensão da obrigatoriedade a uma camada numerosa (cujo volume surpreendente evidenciou a apuração do último censo) e que se afastou muito das condições do patriarcalismo de outrora: o serviço doméstico. Por vários motivos essa classe ficou, no Brasil, por enquanto quase completamente sem amparo social embora, aliás, em grau muito variável, segundo o gênero do risco, os seus componentes estejam expostos a todos os riscos que ameaçam a existência do proletariado. Frequentemente efetua-se "migração interprofissional" entre o serviço doméstico e os empregos assalariados fora do mesmo, sujeitos à obrigatoriedade de seguro social, o que justifica por sua vez ainda mais a extensão do seguro social a esse grupo social. Tal reforma aliás prevista de modo geral na lei, torna porém sem dúvida alguma necessária a simplificação do regime de arrecadação e várias outras providências suplementares (classes de salários estabelecidos com devido cálculo estimativo do salário pago em prestações naturais: comida, habitação etc., segundo determinados critérios rudimentares) com relação a essa nova classe de segurados.

#### Trabalhadores rurais:

A inclusão no campo pessoal de aplicação dos trabalhadores rurais (de agricultura, pecuária etc.) parece-me no momento quase impossível sob os aspectos econômico, financeiro, administrativo etc.

Sem estudos prévios muito sérios e que teriam por finalidade procurar a mais simples, econômica e prática adaptação do regime geral de arrecadação, de benefícios, de administração etc. às condições específicas do ambiente rural, tal iniciativa seria de antemão condenada ao fracasso.

Quanto à hierarquia das necessidades concordo plenamente com o autor que o primeiro lugar cabe às coberturas pela assistência médica e se-

tores conexos assistenciais; (aliás não consegui descobrir qual é a contribuição prevista para esse efeito no projeto). No entanto é justamente a organização desses serviços no "Interior rural" que encontraria maiores, talvez mesmo intransponíveis com a aplicação mecânica do regime assistencial atual dificuldades técnicas; o sistema rotineiro de ambulatórios não se presta de qualquer maneira a constituir a base da assistência médica nesse ambiente.

Acho que esse dispositivo deveria ser pura e simplesmente suprimido, sendo que a lei poderia apenas prever nos dispositivos finais que uma lei especial cujo projeto deverá ser elaborado no prazo de, por ex., dois anos por um órgão especial (comissão composta dos representantes da agricultura, dos técnicos da Previdência Social etc.) adaptará às modalidades do regime de Previdência Social consagrado pela lei presente às condições da agricultura e do assalariado rural e certos grupos de trabalhadores autônomos da agricultura.

#### DOS BENEFÍCIOS

##### 1. *Taxas mínimas de benefícios sociais:*

A parte das mais interessantes do projeto relaciona-se com a extensão dada à instituição de taxas mínimas de benefícios sociais, ligadas de modo muito feliz e original ao padrão mínimo de salários pelo D. L. n.º 7.835, de 6 de agosto de 1945.

Sem benefícios mínimos o seguro social não seria social. Sobretudo nas condições sociais do Brasil — em virtude do padrão geral baixo dos salários reais e da evolução que leva ao aumento lento mas ininterrupto das suas taxas nominais — essa solução parece necessária.

Nessas condições, torna-se altamente interessante o reajustamento periódico do valor dos benefícios, calculado na base de decorrências de alguns anos, à situação dos salários e preços no momento da sua concessão.

A justificativa da determinação dos benefícios mínimos, atualmente dentro do sistema do projeto, um tanto limitada devido à solução do seu art. 18 (que estabelece como base do cálculo dos benefícios pecuniários o último ano de contri-

buição) seria muito maior se o prazo aceito para o cálculo dos benefícios ("salário de benefício") fosse prolongado a dois ou três anos, juntamente com o paralelo aumento do prazo de carência, conforme sugestão do presente artigo.

Creio, entretanto, que o legislador não pode ficar indiferente à evolução da aplicação da legislação referente ao salário mínimo que desde mais de cinco anos ficou completamente paralisada. Isso torna inoperante a fórmula particularmente acertada e própria só à legislação social brasileira de determinar-se o padrão mínimo das vantagens sociais não diretamente pela legislação sobre o seguro social (para fixar o padrão mínimo de existência dos passivos) mas, sim, mediante referência às taxas mínimas de salários (que estabelecem o nível mínimo de vida dos trabalhadores ativos).

Qual a conclusão que se impõe nessas condições? A meu ver, a escolha deve ser feita entre duas seguintes modalidades:

a) a lei pode, para finalidades de fixação do padrão mínimo dos benefícios sociais de caráter periódico instituir um sistema autônomo da determinação (p. ex. uma vez por ano) das taxas regionais mínimas de aposentadorias, pensões e auxílios — talvez sob forma facultativa, (isto é, mecanismo a que se recorreria, a critério dos órgãos de seguro social, enquanto continuar a atual paralisação da aplicação da legislação sobre o salário mínimo, sendo que para fins do cálculo dessas taxas poderiam ser utilizados os serviços das comissões regionais de salário mínimo).

b) Outro recurso capaz de garantir a todos os segurados, sem embargo da importância da sua remuneração, prazo de seguro etc., um certo mínimo de subsistência seria separar completamente os benefícios de seguro da regulamentação acima referida a procura, de acordo com os modelos da maioria das legislações estrangeiras, de uma solução diferente, por exemplo mediante divisão dos benefícios monetários em duas partes, uma fixa, igual para todos, outra variável, segundo a importância do salário, duração do prazo de seguro (e eventualmente encargos familiares). O montante fixo poderia ser determinado periodicamente em função das variações do custo de vida, situação atuarial e financeira da Previdência So-

cial e outros fatores — embora seria de lamentar o abandono do regime sancionado no projeto que recorre à diferenciação regional das taxas de benefícios justificada plenamente nas condições do mercado de preços e de salários brasileiro.

Tôdas as observações acima expostas aplicam-se também "mutatis mutandis" à determinação do limite máximo de contribuição ("dez vezes o salário mínimo" no art. 44-I) muito hábil e tecnicamente impecável, cuja eficácia depende, todavia, também da elasticidade de aplicação da legislação sobre o salário mínimo.

## 2 Auxílio-natalidade e auxílio-matrimônio:

As considerações de ordem social, demográfica, eugênica e, com relação ao segundo desses dois benefícios, moral parecem absolutamente legítimas e bem fundamentadas. No entanto, tenho minhas dúvidas a respeito da eficiência demográfica desses benefícios à luz de tôdas as abundantes experiências feitas no estrangeiro a respeito da aplicação de tais providências legislativas.

Quase nunca elas deram resultados satisfatórios. Não acredito muito no aproveitamento dos capitais para finalidades em nome dos quais fôssem instituídos e cuja utilização no orçamento da família operária escapa ao controle das instituições pagadoras (cachaça ou custeio das despesas do parto e das primeiras "inversões" com o recém-nascido...). Sob o ângulo da utilidade social daria eu, sempre "caeteris paribus" preferência aos benefícios em natureza: no caso em aprêço por exemplo, leite, cálcio, agasalhos etc. que ocupam posição de prioridade nos serviços sociais desse gênero.

Tenho profundo respeito pelo elevado sentido moral da inovação do projeto orgânico: a instituição do auxílio matrimonial. Não emprestaria, mesmo, grande importância às objeções que, sob o ponto de vista doutrinário poderiam ser formuladas contra a inclusão do matrimônio entre os riscos cobertos pelo seguro social.

Mais ponderável parece-me a dúvida se, mesmo admitindo-se plenamente a justificativa das medidas sociais destinadas: 1) ao combate ao "companheirismo" e ao 2) fomento do matrimônio na classe do proletariado, tais benefícios deveriam

ser suportados pelos fundos de seguro social ou antes pelos serviços assistenciais.

E' de se indagar se a instituição desse benefício, evidentemente destinado a custear as despesas do ato civil e religioso do matrimônio, que suprimiria assim as barreiras econômicas que se opõem à celebração do matrimônio, seria eficaz, para promover em escala desejável a revisão dos hábitos atuais, bem enraizados na classe social em questão no sentido do "companheirismo". Não tenho absoluta certeza se os seguros sociais, afastando-se um tanto do seu próprio setor de atuação, deveriam arriscar-se em tais experimentos, ou se não deveriam antes entrar nesse caminho entidades sociais de assistência.

## 3. Assistência médico-social:

Como se me afigura, a generalização da assistência médico-social entregue aos seguradores sociais, prevista no projeto, constitui a parte central mais relevante e mais benéfica da reforma.

Talvez a parte mais importante do projeto relaciona-se com a interessante, nova, e sob todos os aspectos digna dos maiores elogios, solução "institucional" do setor médico-assistencial mediante a criação do SAMPS, órgão a ser encarregado da aplicação da assistência médica-previdenciária.

Afastando-se com coragem da regulamentação nefasta e absurda, antieconômica e anti-social que pode ser defendida só em nome dos estreitos particularismos e inconfessáveis personalismos em jogo, e optando a favor da solução unificadora, única compatível com as condições geodemográficas e possibilidades econômicas do Brasil, o projeto não saneou porém o segundo grave defeito da legislação vigente. Como é notório, o primeiro é a multiplicidade dos seguradores sociais, o segundo a centralização extremada da administração dos serviços assistenciais. Nenhum setor de administração social ou mesmo dos serviços públicos em geral coaduna-se tão pouco com a centralização dos seus centros de disposição como o seguro-doença e, em particular, o seu setor assistencial. A centralização em mãos de uma entidade pública da administração dos seguros sociais a longo prazo em todo o território nacional, correspondeu perfeitamente à primeira etapa de evolução da Previdência Social brasi-

leira na qual contrariamente ao desenvolvimento dos seguros sociais na Europa — a proteção social abrangia de início, quase exclusivamente a cobertura dos riscos de velhice, invalidez e morte, mediante concessão dos benefícios pecuniários. Tal sistema de centralização não se presta todavia de modo algum a ser aplicado aos serviços assistenciais. Como é notório, os serviços dessa natureza para desempenhar bem as suas funções de responsabilidade necessitam de uma rede tanto quanto possível descentralizada e facilmente acessível ao segurado enfermo, de ambulatórios, dispensários, maternidades, centros de saúde etc. em dada aglomeração da população trabalhadora capaz de justificar tais instalações. A organização desses serviços que tem que ser adaptada até aos limites máximos às condições locais é imensamente difícil senão impossível se o centro de disposição for localizado na Capital da República sem contacto direto e permanente com as condições específicas regionais e locais. Não é de admirar que mesmo na Europa, nos países com distâncias pequenas, condições incomparavelmente mais homogêneas e meios de transporte aperfeiçoados, a aplicação do seguro-doença fosse entregue aos organismos de caráter regional que operam numa determinada área (distrito, município, etc.). Para fins da compensação financeira dos seus encargos e para o empreendimento de várias obras comuns (por exemplo instalação dos hospitais cujo custo ultrapassa freqüentemente os recursos das instituições locais) essas entidades de seguro doença ficam, via de regra, unidas em organismos de grau superior (regionais e nacional) que exercem fiscalização e controle sobre as atividades dos segurados locais.

Tais instituições gozam da autonomia quase completa, determinando mesmo dentro dos limites gerais da legislação vigente 1) a taxa de contribuição que pode variar um pouco de acordo com as necessidades sociais e possibilidades econômicas e 2) as modalidades da concessão dos serviços assistenciais. Com efeito, nada justifica uma absoluta homogeneidade e uniformidade das formas de assistência da organização dos serviços médicos etc.

Se ainda no Continente europeu a pluralidade regional dos seguradores encarregados da administração do seguro-doença com filiação aos mes-

mos de todos os trabalhadores empregados e domiciliados numa determinada entidade territorial ("princípio de territorialidade") pode ainda ser sujeita a várias objeções, ela parece justificar-se na sua íntegra nas condições do Brasil.

Não basta quanto à descentralização dos serviços assistenciais o dispositivo geral do art. 63 que não leva em consideração a diferença que existe a respeito entre esse setor e todos os demais cuja descentralização não tem absolutamente o mesmo grau de importância e urgência própria à assistência médico-social. Com relação a esse último setor a simples "descentralização da execução" nos termos do Relatório dificilmente poderia ser considerada como suficiente.

O que pleiteio a essa altura é — note-se bem — não sómente a descentralização do aparelhamento sanitário a ser posto ao dispor da massa dos segurados e de suas famílias como também a nova estruturação da organização dos serviços médico-assistenciais a serem entregues a algumas, p.ex. 50 a 100 instituições entrosadas cuidadosamente com serviços assistenciais regionais, com órgãos municipais etc. — todas elas com própria e distinta personalidade jurídica, porém, ao mesmo tempo, ligadas entre si estreitamente como partes componentes de um organismo da Previdência Social de grau superior. Não posso negar que o princípio descentralizador poderia também justificar outras, menos radicais e acentuadas formas de organização, sem conceder-se necessariamente personalidade do direito público às células locais, mas tornando-as apenas instrumentos locais, dotadas de certa autonomia, da organização nacional de assistência médica social.

O que me parece inadmissível é entregar tais funções a um instituto único central erigido a exemplo do SAPS — sem dotá-lo claramente desde o início, da administração regional e local conforme às necessidades, desse setor da política social, à técnica do seu funcionamento aos precedentes e experiências da sua atuação nos países onde já atingiu um certo grau de aperfeiçoamento.

Só tal organização poderia constituir o ponto de partida para a futura organização dos "serviços médicos socializados" a favor da população inteira (reforma britânica, em parte canadense e sugerida pelo Presidente Truman nos Estados Unidos)

pleiteada também no programa do Plano SALTE. Embora discorde com a opinião por demais otimista segundo a qual

"já nos encontramos maduros para nos orientarmos para um amplo sistema assistencial de prestações contributivas, diretamente entrosado com um sistema de previdência social englobando todos os habitantes do País"

(pág. 2 do Suplemento ao n.º 91 do "Diário do Congresso Nacional").

Embora uma reforma de tal envergadura pareça-me prematura sob todos os pontos de vista, acho que a orientação dos serviços assistenciais da atual Previdência Social do assalariado deverá tomar em consideração a possibilidade da sua futura transformação num instrumento de medicina social de âmbito nacional.

B) A lei orgânica consagrando o princípio da obrigatoriedade dos serviços médico-assistenciais e da sua universalização, não pode contentar-se com confirmação dessa base de seguros sociais sob forma tão sumária e lapidária como o foi feito no texto do projeto.

É de se presumir que, na idéia do autor do projeto, trata-se da iniciativa no sentido de organizar-se um verdadeiro seguro-saúde, concedendo-se aos segurados um verdadeiro direito subjetivo aos determinados benefícios em natureza do seguro social — e não da continuação daquilo que existe atualmente na Previdência Social brasileira e que, fora do seu nome por enquanto pouca coisa tem em comum com o genuíno serviço assistencial dêsse seguro que funciona em vários outros países.

Se tal é a intenção do legislador, ele deveria, a meu ver, por ex.:

a) delimitar mais claramente qualitativa e quantitativamente a assistência garantida;

b) determinar se ela deverá ter sempre caráter gratuito ou admitir certa participação no seu custo dos interessados ou eventuais, autorizar a instituição mediante Tabelas especiais de certas taxas fixas ou percentuais p. ex. com relação a certas mais dispendiosas formas de serviço farmacêutico;

c) estabelecer o círculo dos membros de família do segurado a serem admitidos ao gozo dêsse

serviços e que não necessariamente deverá coincidir com os beneficiários contemplados pela lei com o direito às pensões;

d) fixar os casos nos quais o segurado (e eventualmente, os membros da sua família) teriam direito à assistência hospitalar;

e) distinguir nitidamente os benefícios obrigatorios e facultativos de assistência médica, sendo que a concessão dêsses últimos ficaria a critério dos órgãos competentes de acordo com as possibilidades financeiras do seguro, necessidades médico-sociais de caráter local etc.;

f) estipular os casos nos quais o segurado (ou os membros de sua família) perderiam por sua culpa (comportamento no tratamento médico) direito à concessão dos benefícios assistenciais;

g) estabelecer bases da organização dos cuidados médicos (sistema de ambulatórios do "médico de família" etc.);

h) prever a concessão em casos excepcionais — nos quais fôr impossível aos órgãos de seguro dispensar com próprios recursos os serviços de assistência médica (p. ex. impossibilidade de organizar êsse serviço em localidades muito afastadas com número insignificante de segurados, casos de particular urgência etc.) das indenizações a título de reembolso, dentro de alguns limites de antemão preestabelecidos, das despesas ocorridas pelo segurado.

i) determinar as condições nas quais a assistência deverá tomar a forma de visitas domiciliares etc.

Talvez à primeira vista alguns dos dispositivos acima sugeridos ou outros congêneres possam parecer demasiadamente limitativos, restringindo o âmbito das atividades assistenciais.

Sem tal delimitação rigorosa não será porém possível outorgar aos segurados o direito subjetivo à assistência tão concreto e incondicional como o direito a definidas prestações monetárias do seguro social.

É de qualquer maneira mais interessante conceder aos segurados direito aos determinados benefícios assistenciais dentro de alguns limites considerados viáveis de que lhes prometer tudo de modo vago e indefinido sem possibilidades práticas de cumprir essa promessa.

C) O projeto de lei não determina claramente se a criação do SAMPS chamado a exercer funções do art. 14, item III, letra A (art. 57) deveria acarretar a supressão dos serviços médicos existentes atualmente nas instituições da Previdência Social.

Como é notório, além das atividades assistenciais, cabem-lhes no momento relevantes serviços de ordem diferente, sobretudo relacionados com a verificação do estado de invalidez para fins de concessão (ou eventualmente, cancelamento) da aposentadoria, ou da incapacidade de trabalho para determinação do direito ao auxílio-doença, além de várias outras funções relacionadas, p. ex. com a assistência tóda especial às vítimas dos acidentes no trabalho (seguro social contra riscos profissionais) e enfim, vários serviços internos de importância social secundária dentro da administração do pessoal dessas instituições.

Será que o projeto cogita, como resultaria da interpretação do seu texto atual, de preservar êsses serviços filiados aos Institutos e às Caixas, diminuindo apenas o campo atual de suas atividades?

Tal solução contrariaria até certo ponto a exposição de motivos consubstanciada no Relatório que se refere (na pág. 36) à

"reunião de esforços em um só órgão no setor médico que evitará a falha atual do paralelismo de serviços".

A dualidade dos serviços médicos previdenciários — uns centralizados, outros entregues a tódas as instituições de seguro social, não me parece justificada. Sobretudo com a unificação da legislação aplicável aos critérios da invalidez e incapacidade ao trabalho não se vê bem porque o SAMPS não poderia ser aproveitado também para desempenhar tódas essas outras funções concentrando assim em suas mãos todos os serviços médicos do seguro social, inclusive os de perícia médica.

E) O projeto distribui no sentido ao que parece, intimamente ligado às idéias acima expostas sob D) ao SAMPS funções de "readaptação e reeducação profissionais".

Tal inovação que visa os casos nos quais tornasse, por motivos subjetivos ou objetivos, impossível restituir o segurado à vida ativa dentro da profissão

que tinha exercido anteriormente, tem que ser aceita com tóda a simpatia.

No entanto o aspecto médico dessas atividades constitui apenas uma parte das funções de readaptação e reeducação que para ser bem dirigidas deveriam abranger também consultas psico técnicas de orientação profissional, várias iniciativas técnicas, exame pormenorizado dos rumos da evolução econômica, no mercado do trabalho etc.

Nessas condições parece lícito examinar se se justifica a centralização dessas funções no SAMPS e se não seria preferível a criação para esse efeito de um órgão especializado.

F) Como se me afigura, as bases financeiras da assistência social são absolutamente insuficientes, sem proporcionar ao SAMPS recursos mínimos necessários para desempenhar a sua tarefa mesmo dentro de mais modestos limites das suas responsabilidades (15% da receita arrecadada seriam, com as taxas de contribuições previstas na lei equivalentes, segundo a minha impressão, à mais baixa contribuição de tais serviços no mundo inteiro enquanto nas condições brasileiras, ela deveria já devido a dispersão territorial dos segurados figurar entre as mais elevadas).

#### 4. Benefícios pecuniários da Previdência Social:

A meu ver, os principais defeitos dessa parte essencial do projeto relacionam-se com

1) a multiplicidade dos benefícios concedidos com consequente dispersão dos fundos da Previdência Social e indireto prejuízo dos benefícios básicos (aposentadoria, pensão, auxílio, doença); vários benefícios novos ou generalizados que excedem visivelmente a esfera mesmo mais amplamente concebida da Previdência Social: p. ex.: equiparação da reclusão do segurado ao seu falecimento sob o ponto de vista do direito dos beneficiários à pensão, embora essa consequência socialmente legítima da defesa da coletividade contra a criminalidade deveria ser suportada financeiramente pelos poderes públicos e não pela coletividade de segurados: do mesmo modo como

a aposentadoria por doenças nocivas à coletividade.

2) condições aquisitivas exclusivamente liberais, mais favoráveis de que em qualquer legislação vigente contemporânea, círculo dos beneficiários enorme, adaptado às condições da família patriarcal de outrora e não aos moldes da família brasileira de 1948, com divisão da pensão em pequenas parcelas sem qualquer significativo alimento; prazo de carência exígua ou mesmo de fato inexistente; concessão dos benefícios a várias categorias cujas necessidades e posição no mercado do trabalho não justificam de modo algum a intervenção da Previdência Social;

3) padrão dos benefícios expresso em porcentagem da remuneração da vida ativa muito alto, reduzindo-se ao mínimo incompatível com os requisitos da sadia política econômico-social subordinada ao maior produtivismo a diferença entre o nível de existência dos econômica-ativamente ativos e passivos, padrão percentual dos benefícios periódicos tão alto que não encontra paralelos em nenhuma legislação social contemporânea, inclusive a soviética.

4) regulamentação dos direitos a benefícios pecuniários que abre amplamente portas a todas as fraudes e abusos, capazes de desviar os benefícios do seu próprio destino social.

Um dos principais defeitos da lei, é o fato de a abrir amplamente portas a diversas fraudes e burlas da lei no sentido de aproveitar-se os benefícios para auferir vantagens socialmente injustificadas, (prazo exígua sobre o qual baseia-se o cálculo dos benefícios, prazo mínimo de carência, obrigatoriedade da manutenção da dupla contribuição depois da ocorrência do risco (?!), falta de limite máximo de idade para filiação ao seguro, dispositivos visivelmente liberais demais sobre o "período de graça"), etc.

Sem dúvida alguma a "moralidade securitária" é no Brasil muito mais elevada de que no estrangeiro e os abusos — relativamente mais raros, mas, talvez, isso relaciona-se em parte com conhecimento ainda imperfeito pelos interessados das possibilidades que oferece a respeito a legislação vigente, possibilidades essas ainda aumentadas numa escala sem precedentes pelo projeto em aprêço.

A economia brasileira não pode suportar, a meu ver, o regime mais luxuoso do seguro social do mundo inteiro. O aumento das taxas de contribuição acima das previstas no projeto parece impossível senão pela incorporação no regime da Previdência Social dos encargos do SESI, SESC, etc. No período difícil que a economia nacional atravessa atualmente, com queda acentuada da produção a parte da renda nacional que pode ser destinada para finalidades sociais não pode ser aumentada arbitrariamente sem acarretar graves prejuízos não sómente econômicos como também, sociais. Nessas condições torna-se imperioso evitar rigorosamente o desperdício dos esforços da Previdência Social e todos os exageros nocivos no regime previdenciário de benefícios.

Acho por exemplo que a solução preconizada pelo projeto e que admite indiscriminadamente todos os mais variados casos de acumulação do direito aos benefícios sociais é luxuosa, anti-social, inspirada só nas considerações do seguro privado criando privilégios excessivos a certos isolados e casuais grupos de indivíduos, aliás, em parte ao custo dos fundos públicos.

O que deve ser ponderado ademais é o seguinte: o rendimento industrial do trabalho no Brasil medido segundo os mais variados critérios é baixo e assiduidade ao trabalho assim como a sua regularidade nitidamente insuficiente. A legislação social não pode ficar indiferente a êsses defeitos orgânicos da economia de trabalho. A Previdência Social não deve assim, ao invés de proporcionar dentro de certos limites razoáveis alguns incentivos ao trabalho contínuo, sistemático, assíduo; premiar a ociosidade, a passividade econômica injustificada, contribuindo para criar a mentalidade do "bananalismo". Concretizando as conclusões desse raciocínio, a Previdência Social não pode outorgar benefícios a todos os que, segundo os dizeres do art. 1,

"se achem em condições de angariar meios indispensáveis de manutenção".

Francamente, sob esse ponto de vista não vejo bem claramente como se podia justificar nas condições peculiares ao Brasil a solução que trata do mesmo, mesmíssimo modo, por exemplo quanto à aposentadoria invalidez, o trabalhador

com um e com 20 e 30 anos de trabalho e seguro?

No que diz respeito à família do segurado admitida ao gôzo dos benefícios tais como pensões, pecúlios, etc. o projeto baseia-se em conceitos sociológicos (antiquados da família patriarcal brasileira do século XIX sem existência da mão de obra feminina) sem tomar conhecimento da situação atual no mercado do trabalho das mulheres e menores, evidenciada de modo tão instrutivo pela apuração do censo demográfico de 1940.

Porque o projeto mantém o limite máximo de idade de menores tão exagerado (18 anos)?

E' de fato legítimo admitir que todos os filhos de operários continuarão até essa idade os seus estudos escolares? Não seria muito mais indicado abaixar esse limite, como em quase todas as legislações estrangeiras dos países mesmos mais adiantados a esse respeito por exemplo 14 ou 15 nos, com simultânea prolongação do gôzo da pensão até 21 anos para os que freqüentam escolas profissionais ou mesmo outras.

Porque o projeto concede direito à pensão perpétua à viúva respectivamente da sua idade, capacidade ao trabalho de ela ter ou não (eventualmente quantos?) filhos etc? Há interesse social para afastar uma vez para sempre da vida econômica por exemplo a viúva do operário com 20 anos, capacidade perfeita física ao trabalho e sem responsabilidades familiares? Não seria mais adequado conceder a todas as viúvas uma pensão temporária de por exemplo um ano e a pensão permanente só às viúvas?

- a) acima de 50 anos;
- b) invalidez; e
- c) com dois filhos menores no mínimo?

Com a ocorrência das situações previstas acima nos itens a) e b) a viúva poderia adquirir o direito à pensão de viúva a qual ela não tiver direito no momento do falecimento do "de cujus".

O número dos parentes contemplados com a pensão é enorme. A vantagem dessa solução é, porém, fictícia de vez que devido ao limite máximo de pensões, essa inflação dos beneficiários terá por consequência o seccionamento da importância disponível aos membros de família em mon-

tantes pequenos, sem nenhuma relevância alimentar.

Evidentemente, deve-se basear em algum equívoco o dispositivo que parece cúmulo dêsse liberalismo alheio a qualquer apreciação objetiva da posição da mulher brasileira no mercado do trabalho e que garante direito à pensão à filha solteira "de qualquer condição ou idade" e às irmãs solteiras do segurado, sem qualquer delimitação das pessoas contempladas...

A noção da invalidez parece ampla demais. E a transformação automática depois de um ano do auxílio doença em aposentadoria não tem razão de ser, sobretudo em virtude da diferença entre o critério da invalidez (incapacidade geral) para a concessão da aposentadoria e da incapacidade ao trabalho profissional, aceita para fins da concessão ao auxílio.

#### Seguro facultativo:

Ninguém ignora todos os inconvenientes sob o ponto de vista atuarial do seguro facultativo anexo ao seguro social de caráter obrigatório: anti-seleção, maus riscos que constituem ônus elevado do seguro, interesse social secundário da inclusão no campo de atividades da Previdência Social dos grupos não definidos claramente, e, em parte, mesmo não merecedores do amparo social.

A justificativa do seguro social facultativo depende, como é evidente, da extensão do campo da aplicação do seguro obrigatório. Se esse último ficar tão amplo como está previsto atualmente, ele poderia ser mesmo sem grande prejuízo suprimido inteiramente.

E' por outro lado também verdade que o número dos segurados facultativos relativamente restrito na prática do seguro social brasileiro como estrangeiro não justifica receios exagerados a esse respeito.

O projeto não distingue como seria de desejar e mesmo confunde um tanto duas modalidades nitidamente distintas de seguro facultativo as quais se aplicam os seus dispositivos e cuja regulamentação tem que obedecer às finalidades diferentes:

- a) seguro facultativo das pessoas que ficam à margem do campo pessoal de seguro social obrigatório e

b) seguro facultativo ao dispor dos grupos de seguradores obrigatórios que desejam mediante pagamento da contribuição suplementar adquirir direito aos benefícios superiores às taxas gerais da lei ou outras vantagens que não lhes estão garantidas pela mesma.

Ad. A) as minhas sugestões seriam as seguintes :

1) limitar o direito de filiar-se ao seguro social a título facultativo a certas categorias definidas consideradas mais interessantes sob o ângulo da proteção social;

2) prever o rigoroso exame médico dos segundos facultativos antes da sua admissão ao seguro.

3) adaptar o regime de benefícios às condições dêsse grupo (por exemplo suprimindo a aplicabilidade a êles do dispositivo a respeito dos benefícios mínimos e equiparando até certo ponto o regime de benefícios aos quais êles fariam jus a sistemas de seguro individual e privado);

4) separar financeiramente o fundo do seguro social facultativo do fundo do seguro social obrigatório, sem impor aos trabalhadores filiados obrigatoriamente quaisquer ônus a título da cobertura das despesas com benefícios aos segurados facultativos.

Ad. B) Parece que seria muito oportuno desenvolver os dispositivos do art. 15 (sobretudo o caso visado no item I, em conexão estreita com os do art. 16) de modo a criar bases jurídicas apropriadas para o seguro complementar facultativo para determinados grupos coletivos do assalariado (e não segurados isolados). A lei possibilitaria a certas camadas de trabalhadores de se assegurarem mediante pagamento de um acréscimo da contribuição por êles mesmos (primeira hipótese) ou contribuição dêles justamente com a contribuição dos seus empregadores (segunda hipótese) vantagens superiores a previstas na lei — e não sómente a aposentadoria ordinária. Quanto a essa última hipótese, a lei deveria estabelecer um mecanismo que, na base do pronunciamento autorizado dos trabalhadores e do seu patronato (resolução dos sindicatos ou mesmo quanto aos trabalhadores uma espécie "plebiscito") poderia mesmo levar os poderes públicos de transformar êsse seguro complementar de uma classe do assalariado (por exemplo bancários) num seguro obrigatório.

Acho que essa solução seria capaz de conciliar os interesses da grande massa do operariado com os de certas superiores camadas de assalariados que já gozam no momento das vantagens superiores às da lei ou cujos proventos eventuais juntamente com as disponibilidades do seu patronato poderiam habilitá-los a reclamar proteção social mais adiantada.

\* \* \*

O total dos servidores públicos nos diferentes departamentos do Governo Britânico está assim discriminado: 247.214 nos serviços postais; 112553 nos departamentos de defesa e outras obras não industriais no ministério de suprimentos.

Uma posterior declaração do Governo, recentemente anunciada na Imprensa vem de declarar outro acréscimo no número de empregados públicos acusando um aumento de cerca de 22.000 servidores.

\* \* \*

Validade de prova de habilitação para os efeitos do art. 23 do A. D. C. T.

— As certidões de habilitação em provas para transferência, fornecidas pela D. S. A., têm para efeito de equiparação de exanuméricario, a mesma validade dos

certificados de habilitação em prova para admissão em séries funcionais.

— Processo n.º 1.093-48 — Parecer da D. P., aprovado pelo Diretor-Geral — (D. O. 25-2-48).