

Readaptação dos veteranos de guerra

ARY C. FERNANDES

O autor do presente artigo, focalizando interessante problema social, aqui nos oferece uma curiosa análise dos pontos fundamentais de nossa legislação sobre readaptação profissional dos veteranos de guerra, fisicamente incapacitados, acentuando ainda aspectos contraditórios de preceitos legais sobre a matéria (N.R.).

DENTRE as muitas heranças negativas, que a primeira grande guerra mundial (1914-1918) legou ao período subsequente, de paz instável e belicosa, uma das mais graves foi a solução do problema social daqueles a quem os norte-americanos, com acêrto, chamaram "a lost generation" (uma geração perdida).

Todos os países, que se empenharam nesse trágico conflito, conheceram com amargor os múltiplos aspectos do desajustamento social dos ex-combatentes, a princípio tido como fenômeno agudo, e cêdo, porém, reconhecido como de desafiadora cronicidade. E vinte anos após o término das operações de guerra, encontramos numerosos remanescentes da geração sacrificada na Administração dos Veteranos dos Estados Unidos da América. Tal fato não indica que a tarefa de reajustar os veteranos de guerra tenha sido em vão; mas evidencia, acima de qualquer contestação, que o problema é difícil, vultoso e grave, e, sobretudo, que não admite, dos poderes públicos, atitude de passividade e abstenção.

E' necessário readaptar. Os resultados ora são positivos, ora negativos; na primeira hipótese, em maior número, encorajam; na segunda, minoratária, respondem aos apelos da solidariedade humana.

Esse quarto de século, de paz entre duas guerras, assistia aos rápidos progressos da técnica de readaptação, posta também a serviço das vítimas da infortunística do trabalho. A experiência vinha mostrando que cêrca de 70% dos indivíduos, tidos como inválidos pela lei, ainda conservava

acentuado grau de produtividade, e sua capacidade criadora era adaptável a certos trabalhos lucrativos. Cada dia mais evidente se tornava a repercussão social da adoção de medidas que tornassem efetiva a revalorização do fator humano, em proveito do Estado, da sociedade e do próprio indivíduo.

Por absurdo que pareça, não eram as dificuldades técnicas da complexa tarefa de readaptar os maiores obstáculos à consecução das finalidades sociais dessa missão revitalizadora. Maiores óbices eram os entraves administrativos, principais responsáveis pela cronicidade a que aludimos. Tal foi a experiência de países, que tentaram solucionar a questão mediante legislação reguladora do procedimento técnico, que antes devera ser flexível ao extremo, descurando fixar normas imperativas no tocante ao procedimento administrativo que antes devera ser preciso e rigoroso.

Na solução do problema, a técnica redescobria capacidades e a administração frustrava oportunidades. Fôssem removidas tais dificuldades, e maiores teriam sido os resultados da readaptação profissional. Apesar disso, porém, foram de tal monta, que se impuzeram ao consenso unânime, sob todos os pontos de vista, — até mesmo como investimento de capital, pois ficou provado ser menos oneroso readaptar, que custear a inatividade.

Não foi baldada a experiência adquirida no tratamento de tais problemas, seja no caso das classes trabalhistas em geral, seja em relação aos ex-combatentes. Assim é que, ao se deflagrar o último conflito internacional, todos os países beligerantes se prepararam para enfrentar o problema do reajustamento social de seus veteranos, mormente o daqueles que voltassem fisicamente incapacitados. E entre êles estava o nosso país.

Em março de 1944, foi designada uma comissão, incumbida de elaborar projeto de decreto-lei regu-

lando a situação dos reservistas provindos dos quadros dos servidores civis ou filiados a qualquer instituto de previdência que, incorporados às Forças Armadas, fôssem julgados incapazes para o serviço militar, por acidente em serviço ou instrução, ou, ainda, em consequência de moléstia infecto-contagiosa.

Logo verificou a comissão que a tarefa a ela confiada abrangia, em toda extensão e complexidade, o problema geral da readaptação dos incapacitados para o serviço ativo nos Forças Armadas, e não apenas o dos "incorporados" a estas. Visando também os "convocados" ou "em estágio", salientou com acerto que o aspecto agudo do problema, criado pela contingência de participação nossa no conflito bélico, não obrigaria o legislador a abandonar o aspecto crônico, por assim dizer permanente, da questão, o qual, num caso ou noutro, se reveste das mesmas características fundamentais.

Depois de analisar o espírito e a letra da legislação brasileira, ao definir, de maneira clara e aceitável, o instituto da readaptação no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, — a comissão mostrou que o serviço público civil, arrolando grande número de profissões em seus vastos quadros de pessoal, preferiu rejeitar o critério da incapacidade profissional específica, de instituto da readaptação, para adotar, em boa hora, o conceito da incapacidade profissional genérica ou incapacidade geral de ganho. E salientou:

"Aqui se apreciam a natureza e a extensão das lesões ou enfermidades, não mais em relação a um determinado grupo profissional estreito, mas tendo em vista as condições e possibilidades de trabalho no sentido mais geral possível.

Compulsados que sejam os fatores básicos — sanidade e capacidade física, idade, condição social, formação profissional, etc. — a readaptação tem lugar em bases amplas, e, como foi assinalado acima, cerceada apenas pelas próprias limitações da técnica, que são os seus únicos e legítimos limites.

Admite-se a passagem do readaptado de uma profissão, ofício ou função para outros aproximados e equivalentes, desde que os desnivelamentos econômicos e sociais não sejam sensíveis.

Este critério eminentemente social já vem sendo adotado em grande número de países, ora de modo geral, ora apenas em casos especiais, como na Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Inglaterra, Hungria, Holanda, Polônia, România, Suécia, Tchecoslováquia e U.R.S.S..

Ora, a conceituação de incapacidade, para o trabalho, adotada por nós no serviço público civil, compulsando amplamente os fatores de readaptação, enquadra e define, da maneira mais adequada a finalidade da legislação social brasileira.

Assim, sendo o critério da incapacidade profissional genérica, doutrinariamente, o mais exequível, socialmente, o mais benéfico, sobre ser acorde com a política social dominante, tudo indica que deva ser o preferido, na solução dos problemas de readaptação daqueles que, em caráter transitório ou definitivo, servem ao Estado integrando as suas Forças Armadas".

Verificadas as possibilidades práticas de execução dos trabalhos técnicos, necessários à readaptação, mediante a utilização ao máximo de órgãos já existentes no serviço público, a Comissão propôs o ante-projeto, que se tornou o Decreto-lei número 7.270, de 25-1-45, o qual, em suas linhas gerais, obedece à seguinte sistematização:

a) após definir as causas da invalidez e incapacidade física definitiva para o serviço militar, define os direitos, vantagens e obrigações de oficiais, sub-tenentes, sub-oficiais, sargentos, cabos, soldados, marinheiros e taifeiros;

b) estabelece algumas medidas básicas, relativas à perícia médica;

c) a seguir, firma os princípios gerais em que se deve proceder à readaptação, distinguindo três grupos, segundo a atividade que exerciam antes da convocação, estágio ou incorporação às Forças Armadas ativas:

- 1) servidores públicos.
- 2) classes trabalhistas em geral.
- 3) trabalhadores não qualificados, ou que tenham abandonado a profissão de origem há mais de 5 anos;

d) estipula a obrigatoriedade do aproveitamento de uma percentagem mínima de readaptados, pelos empregadores públicos ou privados;

e) cria uma Comissão inter-ministerial para tratar da matéria, solução que pareceu ser a mais aconselhável como passo inicial — define as suas atribuições, indica a sua composição, estabelece as linhas de cooperação com entidades, através das quais deve por em prática os procedimentos técnicos e administrativos da readaptação;

f) marca o prazo dentro do qual deverão ser regulamentados os pormenores da ação executiva;

g) e, finalmente, determina a revisão e adaptação de casos, posteriores à participação do País, nas operações de guerra.

Com data de 25-7-45, foram baixados o Decreto-lei n.º 7.776; que dispôs sobre a Comissão de Readaptação dos Incapazes das Forças Armadas (C. R. I. F. A.), e o Decreto n.º 19.269, que regulamentou o processo readaptativo. Dêste último diploma legal, cuja leitura do texto integral sugerimos, convém aqui destacar alguns poucos dispositivos, típicos do espírito que presidiu à sua elaboração:

“Art. 1.º. A readaptação dos incapazes das Forças Armadas, prevista pelo Decreto-lei n.º 7.270, de 25-1-45, obedecerá ao critério da incapacidade profissional genérica ou incapacidade geral de ganho, promovendo para o trabalho o aproveitamento máximo, real e prático da capacidade resultante.

“Art. 5.º. A escolha da profissão anterior deverá ser feita de maneira a não prejudicar, desde o início, o procedimento de readaptação, evitando-se acentuados desnivelamentos econômicos e sociais, e desqualificações profissionais.

“Art. 6.º Profissões similares, para os efeitos do presente decreto, são aquelas que se baseiam na mesma formação educacional, teórica e prática, cujo exercício seja permutável, sem exigir acentuados rebaixamentos econômicos e sociais dos interessados, modificações do seu estado físico, ou reeducação profissional.

“Art. 8.º. Não serão consideradas para fins de readaptação as profissões:

- a) que só puderem ser exercidas em caráter independente, como atividade privada, estabelecendo-se o interessado por conta própria;
- b) que não estiverem sob regime de previdência social;
- c) que exigirem mudança radical do ambiente social em que vivia o interessado;
- d) que, para o seu exercício lucrativo, obrigarem a regime físico penoso, violento, ou que de qualquer forma possa constituir risco de vida ou de saúde para o próprio interessado, ou para outrem.

“Art. 9.º Poderá ser aceita para readaptação qualquer profissão indicada pelo interessado, desde que fique devidamente verificada pela Comissão ser compatível com o seu estado físico, formação educacional e habilitação profissional.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo o interessado deverá comprovar que tenha assegurada uma colocação lucrativa”.

O exame de toda a legislação, baixada até essa data, mostra grande coesão e estrita obediência a dois aspectos, considerados basilares:

a) si, por um lado, tudo se procurou fazer para exonerar a sociedade do ônus da manutenção de

ociosidade remunerada que possa ser convertida em produtividade;

b) por outro lado, foram assegurados ao indivíduo seus legítimos direitos, e respeitadas suas condições econômica e sua situação social.

Examine-se atentamente essa legislação, e logo se verá não haver hipótese em que um veterano de guerra, depois de readaptado, tenha situação financeira inferior àquela que lhe é assegurada por uma pensão de guerra. Na pior hipótese será igual a esta, pois foi previsto que, se a remuneração do trabalho fôr inferior à da pensão, o Estado pagará a diferença. D.r-se-á que em tal caso nenhuma vantagem teria o indivíduo. Seria esquecer dois fatores importantes:

a) a ação social estimulante do trabalho lucrativo sobre o indivíduo, liberado da condição deprimidamente de inválido e pensionista;

b) a acomodação progressiva do valor real do salário face ao custo de vida, em oposição à rigidez do valor nominal de uma pensão.

Menos coerente foi a legislação posterior, desejosa de conceder aos nossos ex-combatentes vantagens, certamente merecidas, sem contudo guardar, como seria recomendável, as diretrizes eminentemente positivas e construtivas dos primeiros diplomas legais. Ninguém jamais poria em dúvida a imperativa necessidade e o grato dever de dar o máximo amparo social aos nossos veteranos. Todavia, melhor seria não fôssem cometidas falhas de que o Decreto-lei n.º 8.794, de 23-1-46, é um exemplo típico, ao conceder vantagens aos herdeiros apenas dos militares que participaram da F. E. B., — assim omitindo os militares da Marinha e da Aeronáutica, — e limitando ainda a ação protetora aos que estiveram presentes ao “teatro de operações na Itália”.

Colidindo fortemente com os princípios que nortearam a implantação do sistema readaptativo entre nós, o Decreto-lei n.º 8.795, de 23-1-46, ao regular as vantagens a que têm direito os militares da F. E. B. — ainda aqui, apenas os da F. E. B. — quando fisicamente incapacitados, estabeleceu:

“Art. 9.º Não se aplicam as disposições do Decreto-lei n.º 7.270, de 25 de janeiro de 1945, aos militares aqui abrangidos, salvo àqueles que desejarem submeter-se a seu regime, ou, se as causas que os incapacitarem para o serviço, militar, não os impedir de retomar, em toda sua plenitude, suas atividades normais na vida civil, hipótese

em que, além dos proventos de sua atividade civil, passarão a perceber 50% das vantagens de que trata este decreto-lei.

.....
"Art. 11. As vantagens de que trata este decreto-lei, poderão ser acumuladas com os proventos de qualquer atividade privada, inclusive em empresas particulares, e, com a redução de 50%, com os de quaisquer cargos públicos, eletivos ou em comissão, federais, estaduais ou municipais".

Os resultados negativos desses dispositivos legais não se fizeram esperar: — verificou-se verdadeira evasão em massa daqueles a quem a lei anterior oferecera as vantagens sociais da readaptação profissional, ficando assim gravemente ameaçado

todo o trabalho que, com esforços ingentes, vinha sendo desenvolvido pela C. R. I. F. A.

Impõe-se a revogação dos dois últimos artigos de lei, pois sua existência importa em negar todo o sistema anteriormente criado e restabelecer a mesma situação que prevalecia, antes da primeira guerra mundial.

Tôda a nossa legislação de amparo social aos ex-combatentes está pedindo revisão e consolidação, que lhe empreste maior homogeneidade, preencha os claros, amplie seu campo de ação, solucione aspectos ainda não focalizados e, sobretudo, remova contradições fundamentais. Só assim poderemos recuperar nossa "geração perdida".

