

Previdência social no clima da “Revolução social” contemporânea

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

Situando o problema dentro da “revolução social” que as últimas guerras desencadearam, o presente artigo comenta as novas soluções à previdência social de 1946.

Discutindo o aparente antagonismo entre o seguro profissional e o seguro nacional, o autor, lembrando que tal conflito é ilusório, aponta as atuais linhas de evolução da segurança social integral, salientando como tendência insofismável a expansão universal dos seguros de padrão uniforme. (N.R.)

TORNA-SE cada vez mais claro que nada contribui tanto no século XX para a profunda, embora pacífica, revolução social a que assistimos ultimamente como os grandes conflitos bélicos que ocorreram duas vezes no período destes últimos trinta anos.

Com efeito, parece incontestável que o desenvolvimento sem paralelos da política social que transformou tão radicalmente o aspecto da vida contemporânea no período entre 1918 e 1939 deva ser atribuído à primeira guerra mundial. Ele se operou não somente “*post hoc*” como também “*propter hoc*”. Foi naquele período que se criaram as instituições da moderna política social no âmbito nacional e, pela primeira vez, internacional (Organização Internacional de Trabalho). A legislação social inaugurada nesta época — e composta de dois setores básicos: proteção ao trabalho e seguros sociais — constituiu o precursor nesse domínio, no que diz respeito à regulamentação pública das relações entre o capital e o trabalho, da economia dirigida e planejada, muito antes da primeira tentativa no sentido de aplicar os princípios desse regime à organização da própria economia produtora. Foi justamente nesse setor que, com o decorrer do tempo, foi decisivamente

rompido o clássico liberalismo econômico, mesmo em vários países tradicionalmente mais fiéis a essa doutrina, como os Estados Unidos e a França. Foi naquele “*Inter-War period*” que surgiram em quase todos os países de civilização industrial adiantada, os regimes completos de seguros sociais, chamados a garantir a proteção da classe dos assalariados contra diversas contingências de caráter físico, econômico e técnico-profissional. Eles contribuíram de modo particularmente eficaz para suprimir ou, antes, reduzir ao mínimo, todos os elementos de incerteza na existência das classes trabalhadoras, oriundas da ocorrência dos acontecimentos, tais como, p. ex, invalidez, morte, velhice, acidente de trabalho, doença, aumento da família, desemprego, etc. Os seguros sociais obrigatórios, inspirados nas diretrizes da doutrina socialista — cristã, criaram o denominador comum de todos os regimes econômico-políticos tão diferenciados pela primeira vez no período posterior à liquidação da primeira guerra mundial. À essa invenção da técnica social moderna recorreram, com efeito, sucessivamente, tanto os países de orientação democrático-liberal quanto os países que iniciaram os experimentos no sentido da socialização da sua economia e quanto mesmo alguns países da política nazi-facista que proclamaram, por sua vez, programas dinâmicos de política social.

Tudo leva a crer que a influência da segunda guerra mundial sobre a “revolução social” — note-se bem: revolução num sentido todo especial, pacífica, orgânica e espontânea que se opera paulatinamente hoje em dia em todo o mundo — revolução a que se refere HAROLD LASKI nas suas reflexões sobre a “Revolução do tempo presente” — será ainda muito mais acentuada, incomparavelmente mais profunda de que a contribuição para o mesmo efeito da guerra de 1914-1918, conflito

de vulto inferior que só graças a um certo "overtatement" mereceu o nome da guerra mundial.

O conhecido autor americano Quincy Howe salientou várias vezes que a segunda guerra mundial é mais "revolução" e mesmo "revolução social" de que — guerra. Aludindo a essa opinião bastante espalhada, James Burnham, na sua célebre "The managerial revolution", atacou com coragem, sob o ponto de vista das condições do último quinquênio, a análise de noção da revolução social, procurando descobrir os elementos básicos que lhes sejam próprios, chegando à enumeração dos seguintes três fatores: 1) "There takes place a drastic change in the most important social (economic and political) institutions". 2) "There go more or less parallel changes in cultural institutions and in the dominant beliefs which men hold about man's place in the world and the universe" e, finalmente, 3) "We observe a change in the group of men which holds the top positions, which controls the greater part of power and privilege in society". Burnham concorda com a opinião comum segundo a qual não seja possível negar que, encarado sob o prisma desses três critérios, o mundo de 1946 atravessasse uma revolução social de grande envergadura.

Tudo o que aconteceu entre 1939 e 1946 apresará muito a revisão fundamental do relativo equilíbrio existente no passado entre as classes "altas" e "baixas" da sociedade. À política social caberá, ao que parece, um papel muito superior àquele que ela desempenhava no passado; ela terá, segundo toda a probabilidade, fins mais amplos e mais ambiciosos, sem se contentar mais com simples redistribuição entre o capital e o trabalho da parte comparativamente modesta da renda nacional. Ela inspirará também, por sua vez, com as suas idéias básicas, vários setores fronteiriços da política econômica (veja-se p. ex. a importância enorme adquirida ultimamente pela reforma agrária que visa a distribuição democrática do regime da propriedade agrícola! Talvez os limites tradicionais entre a política social e econômica desapareçam mesmo com o decorrer do tempo. Quanto ao âmbito das suas atividades, ela transporá, também decisivamente, os limites um tanto artificiais do seu campo pessoal, limitado no passado de acordo com as diretrizes da ideologia marxista, exclusivamente ao assalariado. Mas isso não é ainda tudo. As enormes, e dificilmente apreciá-

veis no momento, transformações ocasionadas direta ou indiretamente por êsse gigantesco conflito bélico trarão, se não nos enganamos, novas soluções inteiramente desconhecidas no passado, orientando num sentido original e desprovido de quaisquer precedentes as instituições da política social. Basta mencionar a essa altura o enorme impulso dado inesperadamente pela guerra aos abonos familiares, êsse recentíssimo instrumento a serviço tanto da política social quanto demográfica, para demonstrar que não se pode, hoje em dia, tratar mais da continuação da antiga legislação social de antes da guerra numa escala maior mas, sim, do desenvolvimento novo e imensamente promissor que subordinará ao intervencionismo social do Estado Moderno novos setores da vida e novas esferas antigamente sujeitas ao jogo livre das forças econômicas. Ao passo que na proteção ao trabalho propriamente dita não se pode ainda notar claras tendências da sua regulamentação post-bélica, acentuam-se, quanto à cobertura dos riscos, cada vez mais, certas linhas diretrizes que já inspiraram no mesmo sentido várias reformas executadas ou pelo menos preparadas em vários países.

O papel "revolucionário" das contemporâneas guerras mundiais não escapou à atenção de todos os interessados. Ninguém, porém, a meu ver, conseguiu esclarecer como e de que modo elas atuam nesse sentido. Não nos parece, por conseguinte, inoportuno tentar — antes de abordar o exame das tendências que se delineiam no domínio da Previdência Social — o exame pelo menos ligeiro e rápido da maneira por que êsses conflitos contribuem para a solução dos grandes problemas sociais da civilização industrial contemporânea. Ora, se submetermos à apreciação o fenômeno sociológico da guerra à procura dos fatores responsáveis pela sua atuação "revolucionária", o que salta aos nossos olhos a êsse respeito, antes de mais nada, é o fato de que elas estão acompanhadas pelo regime da economia dirigida e planejada. Qualquer que seja a precípua finalidade desse regime econômico — e não padece a menor dúvida de que essas soluções se inspiraram entre 1939 e 1945 exclusivamente nas considerações relacionadas com o esforço bélico — êsse regime fez com que o trabalhador, e mesmo o cidadão em geral, sem embargo da sua posição na vida econômica, visse sob o mesmo asseguradas as suas necessidades básicas de existência de modo inteiramente

desconhecido em tempos normais; isso refere-se ao emprêgo, à garantia da renda mínima, ao amparo social contra todos os riscos que possam ameaçar a estabilidade do seu orçamento ou afetar a sua saúde. Não é, pois, de admirar que, uma vez terminada a guerra, êle não se contente com a simples volta às condições de incerteza, instabilidade e falta da proteção integral e completa, próprias ao período de "normalidade", de paz. Êsse fundamento básico das reivindicações sociais post-bélicas faz-se notar de modo particularmente evidente em grandes países industrialmente adiantados como sobretudo a Inglaterra. A guerra e a ocupação inimiga que ela trouxe consigo contribuíram para o mesmo efeito, embora de outra maneira, nos países do Continente europeu. Com efeito, a guerra que baixou até um nível desconhecido no século XX o padrão de vida das classes populares do Velho Mundo, aumentou vertiginosamente as necessidades mais elementares e prementes das camadas "baixas" da Europa ocidental e ainda mais — da Europa Central e Oriental. Quaisquer que sejam as possibilidades do desenvolvimento futuro da sua economia depois da reconstrução e reabilitação da indústria e agricultura, ninguém acredita aí, hoje em dia, que essas necessidades possam ser satisfeitas mediante funcionamento normal da economia individualista, sem que o padrão mínimo de subsistência seja garantido pelas iniciativas planejadas e construtivas da política social. Segundo a opinião geral que parece prevalecer nesses países, não se pode assegurar o consumo satisfatório das classes populares empobrecidas tanto pela guerra quanto pelo funcionamento das diversas instituições da legislação social, mais ativas, mais amplas, com maiores responsabilidades e incumbências, dotadas de mais eficazes meios da sua execução de que as que têm funcionado antes da guerra.

A guerra familiarizou, por outro lado, milhões de combatentes originários dos países — cujo "Standard" de existência é baixo, cuja economia é atrasada, e cuja regulamentação das relações entre o capital e o trabalho é primitiva — com o padrão superior de existência das classes trabalhistas nos países industrialmente adiantados e dotados de ampla legislação social protetora. Não se pode negar que essas impressões colhidas pelos milhões deslocados pelos acontecimentos da guerra contribuirão por sua vez para muito fortalecer as "pressões sociais" nos países pobres ou com recursos na-

turais não valorizados suficientemente, com proteção social inexistente ou pouco desenvolvida.

E' difícil resumir em poucas palavras os efeitos da guerra na esfera da psicologia coletiva das massas. Uma exata diagnose psicológica das sociedades dos países civilizados, tal como ela se nos afigura em consequência desta guerra, seria talvez prematura só alguns meses depois do fim das hostilidades. Êsses efeitos serão, em todo caso, profundos — de certo iguais, quanto ao seu alcance, aos enormes transtornos trazidos em todos os setores da vida pela segunda guerra mundial, o maior conflito bélico da história da humanidade. Parece, com efeito, que a falência de vários ideais e credos (basta apontar a êsse respeito o declínio completo do liberalismo — doutrina predominante no século XIX — apesar da recentíssima e impressionante tentativa da sua reabilitação, iniciada pelo professor HAJECK no seu famoso "Road to Serfdom"), as grandes alterações realizadas nas formas de vida individual e social resultantes dessa última catástrofe cósmica, (p. ex. a desintegração visível dos vínculos familiares!) e, enfim, os enormes sacrifícios "em sangue, suor e lágrimas" sofridas pelas centenas de milhões da população de todos os Continentes, vieram criar por toda a parte o "clima" altamente propício para as tendências no sentido da renovação completa e reestruturação radical da política social no mundo de após-guerra.

Contrariamente ao que se possa esperar e ao que ocorreu de fato 25 anos atrás, depois da primeira guerra mundial, essa revolução social opera-se-cumpra assinalar — como característica muito marcante da época contemporânea — sem violentas lutas internas, sem revoluções no sentido técnico dessa palavra. A orientação toda especial dos regimes de todos os países da Europa oriental, incluídos na "zona de influência" da URSS significa, sem dúvida alguma, a expansão para esses países dos preceitos básicos da civilização econômico-social soviética; fora dessa parte da Europa não testemunhamos, todavia, por enquanto, a nenhum golpe revolucionário, propriamente dito. Êsse fato pode ser aduzido como prova convincente da espontaneidade da evolução que parece conduzir, por assim dizer, automaticamente, a nova e quase universal transformação radical dos regimes político-sociais do mundo.

II

Não nos parece indicado procurar as linhas diretrizes da evolução dos modernos seguros sociais nas deliberações das conferências internacionais, realizadas nesses últimos anos. Atravessamos, hoje em dia, não é mais segredo para ninguém, apesar da recentíssima fundação da Organização das Nações Unidas — uma crise aguda de cooperação internacional. Talvez em setor algum, ela se faz sentir tanto quanto no domínio da política social internacional. A Carta do Atlântico contentou-se com a proclamação no seu Art. 5 dos princípios gerais que deveriam animar “a colaboração entre tôdas as nações”, enumerando, entre as finalidades da mesma “o progresso econômico e a segurança social”. Devido à hostilidade manifestada para com êsse organismo internacional pela URSS a Organização Internacional de Trabalho não conseguiu conquistar na nova organização do mundo uma posição parecida àquela ocupada durante 25 anos nos quadros da Liga de Nações Wilsoniana. Mau grado tôdas as tentativas nesse sentido, não foi possível enquadrá-la até o dia de hoje na constituição da ONU, adotada em São Francisco. Sem menosprezar a alta significação social da Carta de Filadélfia, proclamada pela XXVI sessão da Conferência Internacional de Trabalho (abril-maio de 1944) nem negar a importância dos princípios consubstanciados nas duas recomendações sobre os cuidados médicos e o seguro da renda, adotadas pela Conferência acima referida, essas decisões não nos parecem capazes de dar uma indicação certa das tendências que norteiam a legislação social do mundo no momento presente. Seria também prematuro fazer quaisquer conjeturas a respeito do papel que poderá desempenhar nessa matéria o Conselho Econômico-Social da ONU cuja competência não foi por enquanto delimitada em todos os pormenores.

Nessas condições que pouca confiança inspiram ao futuro desenvolvimento da cooperação social no âmbito internacional, representada de modo mais eloqüente depois da primeira guerra mundial pelo grande estadista Albert Thomás, convém realçar os indisfarçáveis sucessos alcançados nesse sentido pelos órgãos da colaboração interamericana. A Comissão Jurídica Interamericana, com sede no Rio de Janeiro, dedicou aos problemas da política social nacional e internacional, nos seus planos de organização da comunidade internacional, atenção

que parece merecem plenamente. O Congresso Interamericano de Seguros Sociais realizado em Santiago de Chile em 1942 adotou diretrizes da Previdência Social que animavam de fato, em seguida, várias reformas cumpridas nos últimos anos tanto na América quanto no Velho Mundo. Aplauso mais incondicional merecem, por sua vez, os “Princípios Sociais da América” elaborados com ativa participação da delegação brasileira e consubstanciados na Ata da Conferência sobre Problemas da Guerra e da Paz realizada no México em fevereiro de 1945 (Ata de Chapultepec). A concretização desses princípios é, todavia, um problema aberto que talvez seja atacado no futuro.

Como resalta dêsse rápido relance sobre os trabalhos no terreno internacional e interamericano, dedicados a essa matéria, temos que procurar alhures os elementos para uma devida apreciação do futuro dos seguros sociais.

Para êsse fim poderíamos, em tese, consultar, em primeiro lugar, os grandes planos nacionais de reforma social que surgiram, encabeçados pelo famoso Plano Beveridge, no decurso dos três últimos anos da guerra, sobretudo em vários países da língua inglesa. Entretanto, parece-nos que tal exame seria em 1946 um tanto atrasado devido à evolução que nesse meio tempo modificou já em parte o perfil da Previdência Social nos países em questão, conduzindo à elaboração das várias e muito mais concretizadas e detalhadas reformas sociais que esperam, hoje em dia, sob a forma dos projetos governamentais de leis, a sua entrada em vigor, já de antemão garantida e indiscutível. Assim apresentaria, antes, interêsse histórico uma análise do projeto da Comissão, presidida pelo Sir Willian Beveridge (Inglaterra — 1942), esquema elaborado pelo célebre técnico da segurança social Marsh (Canadá — 1943), das idéias consubstanciadas nos diversos anteprojetos americanos da reforma (sobretudo os interessantes projetos da Federal Social Security Agency e do National Resources Planning Board,) enfim, nos vários planos análogos que aparecem nesse período na Austrália e Nova Zelândia.

Parece-nos preferível tentar passar os olhos sobre vários trabalhos realizados nesse sentido no último ano, cuja primeira metade pertence ainda ao período da guerra e a segunda, ao primeiro ano de paz.

Inglaterra

No intuito de dar aplicação prática e imediata às idéias gerais do Plano Beveridge, o Governo de coalisão publicou, em setembro de 1945, sob a forma de dois "White-Papers" (N. 6.550 e 6.551), o programa governamental que visa a reforma simultânea e completa dos seguros sociais propriamente ditos, dos abonos familiares e da indenização dos acidentes de trabalho. Esse programa, completado pela publicação do "White Paper", dedicado à reorganização dos serviços de saúde pública, afasta-se em alguns detalhes das sugestões originais do Plano Beveridge (limitação da duração da indenização dos desempregados e do auxílio-doença, supressão do abono-casamento etc.), o que possibilitou a redução de 15% da contribuição dos segurados. Mesmo assim o orçamento total social atingiria, segundo as propostas do Governo no primeiro ano da aplicação da reforma, a 650 milhões £ (60 milhões — abonos familiares, 374 milhões — indenização dos acidentes de trabalho, e o resto correspondendo ao custo da assistência à saúde). Essa importância sofreria, com o tempo, um aumento vertiginoso, passando, segundo estimativas, em 1975 à importância total de 831 milhões £. Os seguros sociais abrangeriam, desde o início, o conjunto da população, a sua proteção estendendo-se a todos os cidadãos indistintamente. A massa geral dos segurados seria, todavia, dividida nos seguintes 6 grupos: assalariados, economicamente independentes, donas de casa, adultos que não exerçam atividades lucrativas, menores e aposentados, cada uma dessas categorias sendo amparada de modo um tanto diferente, de acordo com necessidades e condições próprias aos seus respectivos componentes. Para as duas primeiras categorias o sistema de proteção garantido pela reforma abrange os seguintes riscos: — desemprego, doença, invalidez, velhice (65 anos-homens, 60 anos-mulheres), maternidade e falecimento. O período de carência para benefícios de desemprego e doença — 26 contribuições, para benefícios de invalidez e velhice e 156 contribuições semanais. As taxas de benefícios variariam segundo a idade, situação familiar e encargos familiares dos segurados, sem, porém, levar em consideração as diferenças quanto às rendas que eles tinham gozado no período da sua atividade econômica. No que diz respeito à importância dos principais benefícios sociais, convém salientar que, segundo as recomendações

do White-Paper, para com os homens e mulheres celibatários a indenização de desemprego e auxílio-doença devia atingir a 24 sh e a aposentadoria — invalidez ou velhice — a 30 sh. Ao mesmo tempo foi criado o Ministério de Seguros Nacionais, chamado a preparar a aplicação do conjunto dessas grandiosas reformas.

Enfim, em janeiro de 1946, o Governo trabalhista submeteu ao Parlamento um novo projeto da lei, que, finalizando todos os trabalhos preparatórios nesse sentido e amplificando, segundo notícias da imprensa, ainda mais o mecanismo da Previdência Social, propõe uma nova solução quanto à taxa de contribuição e benefícios, melhorando sensivelmente o padrão de amparo previsto no Plano Beveridge.

Canadá

Criação do Ministério da Saúde e Bem-Estar nacional, encarregado de prosseguir nos estudos no sentido da reforma integral da Segurança Social. Na Câmara de Comuns foi apresentado um projeto de lei que visa a introdução do seguro doença com custeio anual orçado em 250 milhões anuais.

Austrália e União sul-africana

Em ambos esses países acham-se em estudo diversos projetos no sentido da ampliação da Previdência Social existente. Na União a Comissão especial nomeada pelo Governo elaborou um projeto de regulamentação dos seguros sociais cujo custo anual atingiria a 33 milhões £ anuais. Na Austrália uma lei introduziu benefícios especiais a favor dos desempregados, juntamente com assistência médica, com financiamento baseado nos impostos especiais.

Estados Unidos

Nesse país aproxima-se uma revisão profunda da legislação vigente no sentido da extensão radical do regime de Previdência Social, cuja origem prende-se à "New Deal", iniciada pelo Presidente Roosevelt. Segundo recomendações do Conselho Federal da Segurança Social, tratar-se-ia da transformação do sistema do seguro-desemprego num sistema federal, da ampliação do campo pessoal atual de seguro-velhice e seguro-morte e, além, disso, da introdução do 1) seguro invalidez assim como do 2) sistema nacional da assistência médico-social. E' nesse sentido que o Presidente

Truman se pronunciou ultimamente apresentando-lhe um programa completo de medidas de amparo social, cuja realização significaria, sem dúvida alguma, uma das mais amplas reformas sociais do Mundo.

Tchecoslovaquia

Projeto governamental no sentido da unificação e extensão dos seguros sociais.

Bélgica

Em dezembro de 1944, o Governo promulgou um decreto, segundo o qual toda a população seria abrangida por um regime unificado de seguros sociais contributivos que garantiriam cobertura dos riscos de velhice, invalidez, morte, doença e desemprego, juntamente com abonos familiares e assistência médica.

URSS

O orçamento dos seguros sociais foi consideravelmente aumentado, atingindo à importância de 7 bilhões 925 milhões Rb.

China

Primeira lei de seguros sociais promulgada a favor dos mineiros.

Argentina

Criação do Instituto Nacional de Seguros Sociais, chamado a coordenar as atividades das instituições de Previdência Social existentes e aplicar o sistema da assistência médico-social a ser introduzido no futuro.

III

Quais são então, à luz das recentes reformas sociais, atacadas quase por todos os países civilizados, as linhas diretrizes do progresso social que parecem delinear-se no período da transição entre a guerra e a paz?

O primeiro, e talvez o mais marcante traço característico do novo regime de Previdência Social, em vias de implantação, prende-se ao campo pessoal da sua atuação. O que a maior parte das reformas ora preparadas visa é a extensão do âmbito dos seguros sociais de modo a abranger toda a população indistintamente, não apenas o assalariado. E' verdade que não faltam certos precedentes nesse sentido no passado (seguro nacional

ou o chamado sistema de seguros não-contributivos). Êsses regimes tinham, todavia, no passado, apesar de algumas aparências contrárias, caráter mais de sistemas de assistência do que de seguros sociais. Para compreender bem o alcance das medidas ora pleiteadas, convém levar em mente que não se trata mais aqui de uma extensão pura e simplesmente quantitativa, numérica. Com efeito, essa alteração modificaria forçosamente as próprias finalidades e responsabilidades da Previdência Social, de vez que ela não poderia ser considerada, como acontece no presente momento, como instrumento da proteção das classes trabalhadoras, do proletariado. — E' evidente que a Previdência Social transformada destarte passaria de ora em diante para um outro plano, assumindo mais amplos deveres na organização da economia nacional. Não parece, aliás, inoportuno salientar o fato de que a importância que deve ser atribuída a essa providência varia muito de um país para outro, segundo a composição da sociedade e, em particular, a relação entre os dependentes e independentes na classe dos economicamente ativos. Essa reforma tem significado diferente, onde o assalariado já coberto pela legislação vigente constitui maioria esmagadora do conjunto da população (1) e onde, por conseguinte, a aplicação das idéias consubstanciadas no Plano Beveridge e nos famosos "White-Papers" governamentais de agosto e setembro de 1944, significaria apenas o complemento, relativamente modesto, do vasto campo pessoal atual de aplicação do seguro nacional; e, por sua vez, seria inteiramente diferente a importância prática da execução do mesmo preceito neste país onde a classe trabalhista urbana não ultrapassa a 4 milhões e a rural (segundo estimativa) 11 milhões, formando, assim minoria do total dos segurados sociais no futuro — caso seja posta definitivamente em vigor a reforma iniciada com a lei orgânica dos serviços sociais do Brasil! Portanto, "*si duo faciunt idem, non est idem...*!" A razão de ser da tal extensão ao âmbito dos seguros sociais pode, ser, em tese, bem fundada, sobretudo com relação a vários grupos de economicamente fracos fora dos quadros do assalariado, cuja situação social deve ser, sob vários aspectos, equiparada à dos trabalhadores. Como, porém, delimitar

(1) Últimos dados a respeito para a Grã Bretanha: Homens: assalariados — 13.500.000; independentes: 2.150.000. Mulheres: assalariadas — 4.750.000; independentes — 450.000.

tar de melhor modo os grupos que realmente precisam do amparo social, excluindo várias outras categorias da classe média e superior cuja posição não parece justificar o aproveitamento por elas das especiais medidas protetoras? Com relação às mesmas, a própria contribuição social poderia ademais transformar-se facilmente numa espécie de tributo sem lhes proporcionar qualquer contrapartida razoável dos ônus impostos. Tudo leva a crêr que os seguros sociais não seriam capazes de substituir satisfatoriamente, com relação a esse grupo, a atuação dos seguros individuais, privados. De qualquer modo, a revisão nesse sentido do campo pessoal da Previdência Social traria inevitavelmente consigo várias alterações no sistema de benefícios, nas bases financeiras dessa instituição social, na técnica da arrecadação das contribuições, na organização e administração dos seguros sociais e em vários outros setores.

O segundo traço característico prende-se ao regime de benefícios, mantido com conservantismo realmente surpreendente, a partir do momento da introdução dos seguros sociais até o dia de hoje, (1882 — 1946) e está também sujeito à remodelação bastante radical.

Como é sabido, opõem-se, no momento, uma à outra, duas noções básicas contraditórias dos benefícios pecuniários :

A. Benefícios de padrão uniforme, igual para todos indistintamente e chamados a garantir um padrão mínimo de existência aos economicamente passivos, deixando à iniciativa privada tudo o que fôr necessário para satisfazer às necessidades superiores, não atendidas pelos benefícios de tal nível. E' nesses princípios que se inspiram as legislações dos países de cultura anglo-saxônica; e

B. Benefícios mais individualizados, que variam de acôrdo com o salário percebido pelos segurados no período da sua atividade econômica, e que têm por finalidade prevenir tanto quanto possível a queda brusca do padrão de vida normal de cada indivíduo, em virtude da ocorrência do risco. A essa noção obedecem as legislações da grande maioria dos países do Continente europeu e da América Latina.

Ora, na evolução iniciada últimamente acentua-se cada vez mais a tendência no sentido de favorecer antes o primeiro de que o segundo dêsses dois princípios opostos. Se não é possível introduzir desde logo a homogeneidade completa dos benefícios, concedendo-se a mesma quantia em ca-

da hipótese prevista na legislação vigente, estabelece-se, pelo menos, a taxa fixa mínima das aposentadorias, pensões, auxílios, etc., garantida pela lei a todos os segurados e beneficiários. A esta parte dos benefícios, cabe um papel até certo ponto parecido ao exercido pelo salário mínimo no período de atividade econômica do trabalhador. A parte variável do benefício, calculada em dependência do salário, duração do período do seguro etc. — fica, por outro lado, reduzida a limites relativamente muito estreitos. Considera-se notadamente que o Estado, impondo ao conjunto da população a obrigatoriedade de seguro social, não pode justificar a sua intervenção tão radical nessa esfera senão pelo intuito de prevenir a falta completa da renda e suprimir, assim, as causas principais da pobreza e miséria.

Como se vê da exposição acima, a universalização dos seguros sociais acarreta também indiretamente o nivelamento inevitável do padrão dos seus benefícios, Concentrando a sua atenção sobretudo sôbre a organização de proteção aos grupos mais fracos economicamente, inferiores na escala social, ao custo das camadas superiores, os seguros sociais assumem funções acentuadamente mais sociais do que no passado.

A aguda crise econômico-social que atravessamos atualmente e que tanto aumentou as necessidades das massas populares impõe aos seguros sociais uma orientação diferente das suas atividades da dos tempos normais; êles esforçam-se, hoje em dia, em atender com seus benefícios primeiramente aos que mais dêles necessitam. Conseqüentemente, fica nos seguros sociais cada vez mais reduzida a sua parte componente, que corresponde ao substantivo: "seguro" e cada vez mais estendida a que visa o adjetivo: "social". Os benefícios concedem-se mais a quem mais dêles precisa, sem constituir mais a rigorosa contrapartida da contribuição do segurado. Em outras palavras, os seguros sociais aproximam-se, paulatinamente da assistência social, da qual se afastaram no momento da sua origem. Não é, pois, de admirar que por tôda a parte delineie-se a tendência no sentido de criar um único grande sistema da política social que sob a denominação da "segurança social" abranja, de uma vez os dois setores: seguros sociais e a assistência social, devidamente entre si entrozados e coordenados, com nova delimitação do respectivo campo de atividades, reser-

vado a êsses dois instrumentos da legislação social.

Tal nivelamento do padrão dos benefícios sociais iria, porém, criar um novo problema. Aparece a dúvida se os poderes públicos podem desinteressar-se quanto à escolha dos meios aos quais os segurados podem recorrer para conseguirem o suplemento dos benefícios de nível geral uniformes mediante vantagens complementares, mais adaptadas à situação individual econômico-social tanto do próprio segurado quanto da sua família.

O terceiro traço característico está no que diz respeito à forma em que se concedem benefícios de seguro social: existe, como é sabido, a dualidade de intervenção, que toma ora a forma da concessão das definidas quantias monetárias (benefícios em espécie) ora dos serviços prestados diretamente pelo segurador aos segurados, atendendo-se às suas principais necessidades quanto à saúde, moradia, alimentação (benefícios em natureza). Nas grandes reformas, executadas ou preparadas ultimamente, destaca-se a tendência no sentido de acentuar mais êsse segundo setor das atividades com intervenção direta no consumo popular que se torna assim, de ora em diante, pelo menos em parte, objeto da economia pública, social. Considera-se, em particular, que — sob o regime do jôgo livre das forças econômicas — a satisfação de certas necessidades elementares fica destarte melhor garantida de que na segunda hipótese em que o segurador poria simplesmente ao livre dispor do segurado destas quantias monetárias sem qualquer contrôle do seu aproveitamento. Também as experiências tão dolorosas com a desvalorização da moeda nacional — consequência da inflação — parecem ter contribuído para desprestigiar as funções dos benefícios em espécie.

O quarto traço prende-se à extensão do âmbito dos seguros sociais, de modo a abranger a inteira população nacional, acarretando necessariamente uma revisão do sistema de benefícios instituídos a favor dos assalariados, exclusivamente. Vários benefícios necessários para os trabalhadores carecem de qualquer fundamento com relação aos economicamente independentes. Com efeito, não existe p.ex. justificativa alguma para a concessão aos artesãos, agricultores por conta própria, comerciantes, etc. da indenização de desemprego. Também a proteção contra riscos profissionais, tão vital na existência do trabalhador assalariado, desempenha papel nitidamente diferente com rela-

ção a essa nova "clientela" dos seguros sociais. Os benefícios em espécie não são mais chamados a substituir o salário-importância mais ou menos tangível e fixa — que desaparece no orçamento do trabalhador em consequência da ocorrência de diversos riscos físicos. Assim, a despeito da tendência no sentido da uniformização dos benefícios, própria ao "seguro social integral", torna-se imprescindível a diferenciação dos benefícios em vários regimes distintos, aplicáveis separadamente a diversas grandes classes sociais abrangidas por essa legislação.

O que se nos depara também, à primeira vista, quando examinamos a "segurança social" no panorama de após-guerra — e êste seria o quinto traço — confrontando-a com a situação em 1939, é a importância tóda especial atribuída por tóda a parte pelo legislador ao fator demográfico. Antes da guerra havia só inícios modestos da legislação sôbre o salário-família e abono familiar (Caixas patronais ou profissionais de compensação, Institutos especiais encarregados da prestação do acréscimo família aos salários uniformes, independentes da composição da família do operário, enfim, inauguração na própria legislação sôbre abonos familiares, aliás, de âmbito muito restrito e com finalidades pouco ambiciosas, com atenção concentrada sobretudo sôbre o amparo às famílias numerosas). Para pôr em relêvo o surto realmente inaudito dessa recentíssima "invenção social", convém realçar o fato de que, fôra dos Estados Unidos, não há no momento nem um grande país civilizado que não tenha instituído nesse meio tempo amplo e financeiramente bem dotados regimes de compensação dos encargos familiares, freqüentemente vinculação aos sistemas de segurança social integral. No Canadá (1944), (2) na Grã Bretanha (1945) (3) e em vários outros países (4)

(2) Canadá: Lei posta em vigor no dia 1 de julho de 1945 cujo custo anual atingirá, segundo as primeiras estimativas, a 200 milhões dolares e que, do total de 1.500.000 famílias deverá beneficiar 1.300.000 famílias canadenses. O abono de família varia entre 5 e 8 dolares por mês.

(3) Grã Bretanha: Lei 15 de julho de 1945 com a taxa única de 5sh por semana, com 2.600.000 famílias beneficiadas e com o orçamento de 57 milhões £ para o primeiro ano do funcionamento dessa reforma.

(4) Cumpre assinalar que no período dêsses dois últimos anos, os seguintes países, além dos acima frisados, adotaram reformas dedicadas ao abono fami-

as reformas demográfico-sociais precederam, mesmo muito, a revisão da legislação da Previdência Social se bem que a sua implantação tenha sido contemplada de início como parte integrante da reforma social completa, de maior escala. Também a URSS estendeu muito o regime da proteção social à família existente neste país (beneficiadas as famílias com 3 filhos ao invés da solução antiga que concedia abono só as famílias com 7 filhos.) E' difícil resumir em poucas palavras todos os mais diversos fatores que conduziram a êsse fomento inseperado da política demográfica. Provavelmente contribuíram para êsse feito—além dos progressos realizados na teoria e técnica da demografia — a alarmante crise da natalidade (paralizada só em parte pela última guerra), tão ameaçadora para os países mais adiantados do mundo, o enfraquecimento visível dos laços familiares, e o marcante desequilíbrio entre as rendas e despesas no orçamento familiar das classes não favorecidas, em consequência do acréscimo da família, desequilíbrio êsse que se patenteia sobretudo em períodos de desajustes econômico-sociais como o presente. Embora a eficiência dos abonos familiares como instrumento capaz de contrabalançar todos êsses tão nocivos fenômenos sociais não fosse ainda provado acima de qualquer dúvida, todos os países caminham decisivamente hoje em dia nesse sentido. Sem embargo da regulamentação das relações mútuas entre a legislação 1) sôbre os abonos familiares e 2) os seguros sociais pròpriamente ditos — tal legislação pode variar muito, oscilando entre dois polos opostos: A) Separação nítida e completa e B) Unidade orgânica — tôdas tendências que norteiam o desenvolvimento dos seguros sociais em geral e se destacam também no setor em questão. Paralelamente à cobertura das necessidades familiares mediante sistemas especiais de abono familiar, também os seguros sociais pròpriamente ditos diferenciam cada vez mais os seus respectivos benefícios, de acôrdo com a situação familiar do segurado. Não é mais o segurado isolado mas, sim, a família do segurado — célula básica da vida social — que constitui o objeto da proteção social.

liar: Austrália, Nova Zelândia, Bélgica, França, Itália, Rumânia, Espanha, Suíça, Tchecoslováquia, Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai ("Development in Civil Family Allowances 1944 — 45" — "Monthly Labor Review", Washington, novembro del 1945).

Um sexto denominador comum de tôdas as últimas reformas sociais é a encampação pelos novos regimes de Previdência Social do seguro contra riscos profissionais em todos os países nos quais a cobertura dos mesmos era entregue aos seguradores privados (explorado comercialmente pelas companhias de seguro ou fazendo objeto do "self-insurance" dos próprios empregadores); tais reformas foram últimamente executadas na Grã Bretanha, na Bélgica, no Brasil e em vários outros países.

III

Quanto à organização dos seguros sociais em geral seria difícil notar uma atitude unânime de todos os países interessados num determinado sentido — com internacionalização de uma determinada solução universal, igualística, considerada como modelar. Parece prevalecer, entretanto, a opinião de que o seguro social de âmbito nacional seria dificilmente compatível com a existência de uma organização paraestatal distinta da própria administração estadual, com absoluta autonomia financeira e administrativa, entregue às mãos dos representantes das classes interessadas. Os países da língua inglêsa adotaram, aliás, desde o início, êsse tipo de organização e — em vista da tendência no sentido da "nacionalização" dos seguros sociais — nada parece indicar que êles poderão se afastar dessa orientação tradicional. Todos os outros países mantêm, todavia, intacta a organização autárquica e autônoma dos seguros que tantas vantagens vêm proporcionando à moderna política social, sobretudo sob o prisma da cooperação harmoniosa entre o capital e o trabalho; nesses países consideram-se retrógradas as tendências no sentido de reincorporar essa instituição no organismo administrativo do Estado.

O conflito histórico entre a organização unitária ou pluralística dos seguros sociais não pode também ser considerado como resolvido de modo definitivo. O seguro único, pleiteado 22 anos atrás na Inglaterra (5) não fêz, no decorrer da última época progresso algum; quase por tôda a parte continua ainda o desmembramento dos seguros sociais em separados ramos aplicáveis à cobertura de riscos, se bem que não faltem tentativas no sentido de coordenar mais e aproximar benefícios em

(5) Joseph L. Cohen "Social Insurance Unified" London 1924.

espécie concedidos por causa da invalidez, doença, velhice, etc., reduzindo-se ao mínimo necessário as diferenças que separam os regimes de proteção contra uns e outros riscos. Não se pode negar que quase tôdas as grandes reformas recentíssimas visam uma estrutura organizadora mais unificada e centralizada. Ao passo que os seguros sociais assumem novas e importantes incumbências, transformando-se num instrumento poderoso da economia nacional dirigida e planejada, aparecem mais claramente os inconvenientes de uma demasiada pluralidade dos seguradores sociais se ela assume proporções elevadas, pode, sem dúvida alguma, dificultar o aproveitamento dessa instituição para fins da ativa política econômica nacional. Parecem, assim, mais ou menos abandonados os esquemas da organização dos seguros sociais que visam a criação das instituições especiais, encarregadas da aplicação separada de cada um dos ramos de seguros sociais em questão (Instituto do seguro-invalidez, Instituto do seguro-doença etc.). Onde funcionam instituições de caráter profissional que englobam grandes parcelas do assalariado segundo o critério econômico-profissional, assegurando os componentes da determinada profissão contra todos os riscos, aparecem tendências no sentido da sua paulatina substituição pelo seguro social interprofissional, de âmbito nacional. Raramente trata-se, porém, fora da organização do seguro universal e integral (tipo Beveridge) — das reformas no sentido da homogenização completa e radical da organização dos seguros sociais que não levem em conta, pelo menos em parte, a solução pluralística" existente nos respectivos países como resultado do longo desenvolvimento histórico.

Pessoalmente, acredito que, uma vez postas em vigor reformas no sentido da segurança social integral de maior envergadura, capazes, pela sua natureza, de garantir apenas o mínimo modesto de existência social, os países em questão não poderão abrir mão da criação (ou manutenção, onde tais formas de seguros sociais já existam) da criação dos organismos de Previdência Social, chamados a completar com benefícios suplementares as medidas de proteção universal, aplicável ao conjunto da população economicamente ativa. A razão de ser de tal seguro complementar e adicional, devidamente coordenado com o regime geral da Previdência Social, parece-me à primeira vista evidente e compreensível sem qualquer justificativa social, econômica ou atuarial. É, portanto, a nosso ver, mais que provável que, para êsse efeito, a futura legislação social terá, primeiro, de recorrer ao critério profissional da organização dos seguros sociais, criando para amplas classes, delimitadas em termos econômicos-sociais, sistemas de proteção mais rigorosamente adaptados não somente às necessidades e condições de existência da classe em questão, como também às possibilidades de determinado setor da economia nacional (assim como dos trabalhadores do mesmo); e, segundo, de destinar recursos completamente para conseguir proteção superior ao padrão uniforme de amparo, garantido pela legislação geral. Se fôr assim, o conflito entre a idéia do seguro nacional e profissional, tão agudo em alguns países no presente momento, seria, no fundo, sob o prisma do futuro da Previdência Social, mais ilusório e artificial do que possa parecer à primeira vista.