

# O seguro social brasileiro e as tendências gerais

SEVERINO MONTENEGRO

Atuário do I. A. P. C.

**A**INDA incipiente, mas preparado para mais amplas e fecundas realizações, compreende hoje o nosso Seguro Social ou, pelo menos, apresenta-se com três funções nitidamente definidas:

- a) — a indenização em espécie para cobrir os prejuízos decorrentes da perda do salário;
- b) — a reparação de danos físicos, mediante a prestação em larga escala dos serviços de assistência médica;
- c) — a prevenção contra os riscos que venham a afetar a capacidade de trabalho dos elementos compulsoriamente associados.

Fixadas as bases da verdadeira segurança social, é claro que uma boa política, nesse sentido, não poderá ficar adstrita a fórmulas preestabelecidas.

Deverá evolver rapidamente, de modo que novas modalidades de amparo venham a se estender às classes economicamente fracas da sociedade, o que se deverá fazer tanto quanto possível financeira e moralmente.

A experiência já demonstrou certos defeitos que urge corrigir e remediar, para melhor preenchimento das finalidades das legislações específicas.

A par de seu desenvolvimento regular e gradativo, avultam, dia a dia, novos preceitos que se corporificam em projetos de leis, e que são o reflexo de tendências generalizadas, face à evolução do seguro social brasileiro.

Figura nessa ordem de idéias, como medida justa e inadiável, a unificação do regime de benefícios e contribuições, preconizada, a princípio, pelo Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Será isso, naturalmente, o primeiro passo para a unidade administrativa e para coordenação da previdência social sob uma orientação uniforme, tão indispensável, não só para a simplificação dos

processos, senão também para alcançar, no sentido administrativo, maior rendimento e economia dos serviços.

No plano de benefícios, a extensão de coeficientes proporcionais aos encargos de família, seja para as pensões em caso de morte, seja para as rendas de invalidez e de velhice, viria de encontro à orientação social prevalecente, culminando em um regime justo, de verdadeira socialização.

E' óbvio que, em relação aos seguros de invalidez e velhice, o assunto estaria de merecer um estudo mais acurado, do ponto de vista técnico-social, devido à impossibilidade de nivelar pelo máximo o montante dos benefícios, dando em resultado ficarmos na contingência de reduzir as aposentadorias dos segurados que tivessem menores compromissos, que, assim, passariam a auferir uma renda insuficiente para atender às condições mínimas de sua manutenção.

Já no que tange ao seguro por morte, o aspecto é, no entanto, bastante diverso, por isso que não está mais em jôgo o fator individual do segurado que deixa, além dos filhos, outros beneficiários, cuja assistência se impõe na situação atual do meio brasileiro.

Coloque-se, ainda, em relêvo as quotas suplementares, relativas aos encargos de família, que deveriam, a rigor, ser calculadas, não em função do salário de benefício, mas na base do vencimento médio geral, definido êste como sendo o quociente entre o total da fôlha anual de salários dos segurados, durante o exercício, e o número de elementos ativos nesse mesmo período. E' uma nota de cunho nitidamente peculiar ao regime, tão ao parecer das exigências primaciais que nos levarão ao topo da verdadeira justiça social.

Nas propostas de reforma que se vêm sucedendo, foi abandonado o sistema de se ponderar,

para o cálculo do benefício, a influência do padrão médio, obtido através do tempo. Essa fórmula, não obstante as suas conseqüências vantajosas pela prevenção dos efeitos da desvalorização monetária, tem em seu desfavor o fato de vir, no futuro, a computar salários que nada mais poderão significar em face da época, crescendo a circunstância, não menos contrária, de complicar extraordinariamente o problema administrativo.

Assim, há sido preconizada uma regra mais simples e razoável, que é a da média dos últimos 60 meses, estabelecida como padrão para o cálculo de todas as rendas do seguro. De qualquer forma, porém, é, no momento, o promédio dos 36 meses o elemento fundamental sobre que se baseia, mais ponderavelmente, o cálculo das aposentadorias e pensões.

\* \* \*

Sobre o mar agitado das competições sociais abriu-se, no céu ainda pejado de sombras espessas, um grande arco de aliança, e a obra proposta pelo economista inglês *Sir WILLIAM BEVERIDGE* sobrelêva como a maior contribuição sistematizada jamais trazida por qualquer povo para uma nova ordem de segurança coletiva.

E em que consiste essa floração magnífica de idéias disciplinadas?

Em síntese, estabelecer um mínimo, um padrão de vida necessário e suficiente para o homem de nossa época. Esta aspiração, tão justa e veemente, se traduz na expressão que guarda, em sua simplicidade, a pujança de uma imensa e valiosa cruzada: — “A libertação da miséria”.

O plano parte de três postulados básicos, criando um sistema de seguros contra a suspensão temporária ou permanente da capacidade de ganho, ou também contra as despesas extraordinárias que derivam do nascimento, da união nupcial e da morte, e se identifica em seus requisitos primordiais (1):

- a) — taxa uniforme de benefícios;
- b) — taxa igual de contribuições;

- c) — unificação administrativa;
- d) — benefícios adequados;
- e) — extensão compreensiva do regime de proteção;
- f) — classificação dos benefícios.

O Plano Beveridge é todavia, na feição, essencialmente aplicado à realidade inglesa.

Sobre o que de interesse possa conter a sua essência, ou, em outras palavras, no que para nós se apresente útil e proveitoso, vale acentuar:

- a) — a unificação do regime de benefícios;
- b) — a unificação das contribuições;
- c) — a unidade administrativa;
- d) — o desenvolvimento amplo do seguro-doença;
- e) — a garantia de um mínimo de suficiência dos benefícios.

A harmonização dos direitos, traduzida no critério de uma solução intermediária, com um plano único de benefícios e de contribuições, é, em última análise, a condição “sine qua” para se chegar, precisamente, à tão desejada unidade administrativa.

Esta faz-se imprescindível para melhor coordenação das atividades inerentes à aplicação do seguro social.

Isso não quer dizer, porém, pura e simplesmente, o grupamento dos Institutos em si. Tal poderá ocorrer sem que, no entanto, os vários órgãos disseminados em toda a imensa extensão do território nacional passem a manter uma orientação única, quanto às diretrizes cardiais dos métodos e processos de administração.

A unidade administrativa está implicitamente ligada aos requisitos anteriores e deflui, antes de mais, da organização racional, com a supressão de trâmites inúteis e a descentralização, quanto baste, da execução dos serviços.

As funções médico-sanitárias, vinculadas estreitamente ao seguro social, são, por outro lado, parte integrante do seguro-doença, no seu duplo sentido de reparar e prevenir o dano fisiológico e manter a subsistência do segurado.

Numa organização de bases racionais, o serviço médico deve estar aparelhado para exercer o controle sanitário sobre a massa dos trabalhadores e suas famílias, realizando em favor destes um sistema de proteção, calcado em regime de inter-

(1) No seu magnífico trabalho — *O Brasil e o Plano Beveridge* — OSCAR SARAIVA, depois de citar os requisitos acima, leva adiante como segue o seu desideratum: — Completando essas regras de seguro, serão necessárias, como medidas de ordem assistencial: a) a concessão de abonos infantis; b) a prestação de serviços médicos gerais e gratuitos; c) a abolição da falta de trabalho. Além dessas medidas, deverão, agir, supletivamente, os seguros voluntários cuja manutenção, ao contrário do que se supõe, o plano preconiza.

venção social e econômica individualizadas. E essa composição de forças atuantes, feita sobre um plano de horizontes consideravelmente avançados em matéria de medicina, trará como resultante êsse objetivo eficaz de elevar o *standard* biológico da coletividade amparada, dentro de um mínimo inevitável de medidas terapêuticas e de encargos.

Não se faz mister, pois, alinharmos estatísticas demográficas para se ver, numa clareza meridiana, a necessidade imperiosa de irem os nossos organismos de previdência social alargando, doravante, o seu benéfico raio de ação, a fim de se empenharem com o máximo de suas possibilidades e eficiência técnica na melhoria geral das condições de vida de seus próprios segurados.

\* \* \*

O seguro social brasileiro seguiu, desde os primórdios, o sistema do benefício em correlação direta ao salário percebido, naturalmente pelo desejo de adaptar as aposentadorias e pensões ao padrão de vida do segurado. Essa medida corresponde a um critério, é bem de ver equitativo, visando ajustar o valor do seguro à situação econômica do trabalhador.

Em verdade, porém, deve a previdência social garantir, com toda a plenitude, apenas um nível mínimo indispensável à reparação do dano econômico do segurado e de seus beneficiários.

Não vemos, nesse particular, por que o Estado deva concorrer com uma contribuição relativa maior, a fim de assegurar melhores benefícios a determinadas classes sociais.

Segundo a concepção de BEVERIDGE, é o requisito de igualdade o que, exatamente, é de força prevalecer em matéria de Seguros Sociais, participando, dentro de reduzidas categorias, os acréscimos de acordo com os compromissos de família.

O beneficiário, por seu turno, não deverá ser mantido a cargo do seguro quando puder, em ati-

vidade, perceber melhores vencimentos, e, destarte, se achar habilitado a cuidar individualmente de sua própria segurança.

Mas, seja como fôr, a ilação a tirar é a de que, no momento, o mínimo nacional depende, principalmente e com maior evidência, de uma política de salários adequados a tipo e natureza de subsistência.

Não convirá, todavia, aplicar essa noção em um meio como o nosso, onde o padrão de vida do trabalhador é indiscutivelmente ínfimo, determinando, em consequência, um salário médio geral extremamente baixo, o que viria agravar a situação dos grupos socialmente mais ajustados.

Enquanto não fôr possível proporcionar a um indivíduo de encargos médios o salário suficiente para manter uma existência superior às necessidades essenciais e primitivas da vida humana, torna-se inadequado ou mesmo inconveniente estabelecer uma graduação mínima de valores de benefícios, sem proporção à escala de vencimentos do segurado.

De qualquer forma, já que não se poderá obter, desde logo, um regime de suficiência de benefícios, há mister fixar o nível mínimo de aposentadoria e pensão, obedecidas as condições peculiares do assalariado, sob a forma de mais íntima colaboração social.

Tal, em largos traços, a situação do seguro social brasileiro em face às tendências gerais que circunscrevem a matéria.

O sentido de verdadeira segurança social ressalta nítido, em nosso meio, e tudo indica o elevado propósito de prosseguir o benemérito Governo da República na sua grande obra de reconstrução do país.

Na realidade, muitos desses frutos ainda terão de amadurar, mas com a renovação estimuladora dos elementos, é de esperar-se uma seara abundante e proveitosa.