

ABONOS FAMILIARES

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

I. NO BRASIL

O DECRETO n. 12.299, de 22 de abril de 1943 (1), regulamentando o art. 29 do decreto-lei n. 3.200, que dispôs sobre a organização e proteção da família (2), constitui, sem dúvida alguma, uma das mais extensas e mais interessantes reformas adotadas pela política social brasileira.

Proponho-me submeter êsse diploma legal a uma ligeira análise, para, em seguida, num breve estudo retrospectivo, relancear os olhos sobre a origem, história e "filosofia social" dêsse setor, relativamente novo, da legislação social, e voltar, por fim, ao exame dos princípios básicos do abono familiar peculiares à realização brasileira da reforma em questão.

*
* *
*

De início, é preciso salientar que o seu campo de aplicação é vastíssimo. Abrange não somente o operariado urbano — clientela exclusiva da quase totalidade das medidas de proteção trabalhista brasileira — mas a população nacional em geral. Serão, em particular, beneficiadas todas as famílias numerosas que, em virtude de rendas insuficientes ou nulas, não possam, com seus próprios recursos, fazer face às despesas de manutenção e educação da prole. Isso significa a extensão simultânea da legislação social em dois sentidos. Não só os assalariados como também os economicamente independentes gozarão dos benefícios sociais, e não somente os trabalhadores da indústria, do comércio e dos transportes e ramos conexos, mas também os da agricultura, serão abrangidos por essa nova forma de assistência. A proteção dos abonos familiares estender-se-á aos economicamente fracos, aos componentes das classes menos afortu-

nadas da população. O que se tornava imprescindível, nessas condições, era o estabelecimento de um limite de retribuições, objetivo, razoável e, ao mesmo tempo, flexível, que habilite os pais de famílias numerosas a se beneficiarem dos favores da lei. O primeiro ante-projeto dessa reforma, elaborado pelo Ministério do Trabalho, não adotou, porém, nenhum limite objetivo da insuficiência de recursos, deixando, por conseguinte, a avaliação da situação econômica da família numerosa ao arbítrio do órgão encarregado da execução dessa reforma. Ficava, então, reservada a êste último a decisão sobre a questão de saber se, de acordo com as idéias básicas do decreto-lei n. 3.200, o chefe de família numerosa "percebe retribuição que, de nenhum modo, baste às necessidades essenciais e mínimas de subsistência de sua prole".

Em virtude das judiciosas sugestões apresentadas pelo D.A.S.P. (3), essa lacuna foi, finalmente, preenchida pelo Ministério do Trabalho, de modo particularmente feliz, o que, aliás, foi reconhecido por aquele Departamento, na exposição de motivos que acompanhou o texto definitivo dêsse diploma legal.

O Ministério do Trabalho recorreu, particularmente, — em busca duma solução capaz de delimitar o grupo de pessoas merecedoras do amparo — ao excelente instrumento da política social brasileira: o salário mínimo. Êste, exprimindo em importância variáveis — segundo condições regionais — o mesmo poder de compra, que deve corresponder sempre ao mesmo padrão mínimo de vida do operário, presta-se, mais do que qualquer outro meio, a formar a própria medida aritmética da insuficiência dos recursos da família numerosa. A adoção do salário mínimo, como ponto de partida do cálculo do limite máximo da retribuição, além do qual cessa o direito ao abono, pressupõe a fixação dêsse limite acima da própria importância

(1) *Diário Oficial* de 27 de abril de 1943, páginas 6.401-6.403.

(2) *Diário Oficial* de 19 de abril de 1941, páginas 7.734-7.737.

(3) *Diário Oficial* de 29 de outubro de 1942, páginas 16.022-23 (Item 59: "A definição é imprecisa"; Item 60: "Seria preferível fixar uma quantia em função da região, em vez de procurar um critério subjetivo").

do salário mínimo. O salário mínimo tem o caráter nitidamente individualista, sendo "afastada do mesmo a idéia do salário familiar" (4). Isso justifica plenamente a adoção pelo art. 1.º, § 1.º, do decreto, como principal condição aquisitiva do abono, do limite de retribuição do chefe da família não superior ao dôbro do salário mínimo. Essa ligação dos abonos familiares ao salário mínimo, na forma de seu suplemento, tem certos precedentes indiretos, em particular na legislação vigente na Nova Zelândia e na Nova Gália; nunca, porém, na evolução histórica dos abonos familiares, essa ligação foi tão estreita como na solução brasileira. E' difícil resumir em poucas palavras todas as vantagens dessa solução. Salientemos, contudo:

a) a elasticidade incomparável do salário mínimo, a sua adaptabilidade tanto às condições locais de diferentes regiões como às alterações que afetam, com o decorrer do tempo, o poder aquisitivo da importância nominal do salário mínimo; e b) as regras do seu cálculo, que permitem verificar se a remuneração, mesmo paga na maior parte em natureza (agricultura, serviço doméstico), corresponde às exigências da legislação sobre o salário mínimo.

Não é, todavia, possível silenciar, a essa altura, sobre a dúvida que nos inspira a falta, no texto atualmente em vigor, de certas conseqüências da adoção do salário mínimo, as quais — parece-nos — impõem-se com toda a lógica. Se o próprio direito ao abono depende das condições econômicas acima aludidas — não uniformes mas, sim, diferenciadas segundo regiões e localidades — a regulamentação dos abonos familiares deveria também, ao que parece, prever a concessão não dos benefícios num nível uniforme, mas diferenciados segundo o mesmo critério: maiores para regiões com salário mínimo superior e menores — para aquelas com salário inferior. Com o abono em importância idêntica para todos, o valor nominal desse benefício não corresponderá ao valor real, sendo relativamente maior para as regiões com nível de custo de vida inferior (onde vigora, por exemplo, o salário mínimo de 120 cruzeiros) e relativamente menor para as regiões com custo de vida superior (onde vigora o salário mínimo de 300 cruzeiros).

Examinando as condições aquisitivas do decreto n. 12.299, convém também salientar que, de

acôrdo com os dispositivos inequívocos dos §§ 2.º e 3.º do art. 1.º, as famílias numerosas farão jus ao abono não somente em período de atividade econômica dos seus chefes, mas também a) na inatividade do chefe "por incapacidade física ou por qualquer outra circunstância independente da sua vontade", como desemprego, e b) quando, depois do falecimento do seu chefe, a família ficar sem arrimo. O gozo dos benefícios — aposentadoria, na primeira das situações aludidas, e pensões, na segunda — não exclue, por si só, o direito ao abono. Isso, por dois motivos óbvios:

1) nível dos benefícios dos seguros sociais, que, antes da reforma prevista no projeto da lei orgânica de Previdência Social, podem ser sensivelmente inferiores ao salário mínimo;

2) falta de diferenciação suficiente dos benefícios sociais segundo onus familiares do beneficiário.

Essa lacuna desaparecerá, até um certo ponto, com a aplicação do projeto de consolidação das leis de seguros sociais, acima mencionado, em relação às pensões, mas não em relação às aposentadorias, cujo nível ficaria independente da composição da família do aposentado.

Pelo decreto-lei n. 3.200, é considerada numerosa a família com, pelo menos, oito filhos. Essa condição pode parecer, à primeira vista, difícil e demasiadamente elevada, principalmente se considerarmos que, na maior parte das legislações vigentes no estrangeiro, a noção de família numerosa se forma a partir de um número muito inferior àquele: habitualmente dois ou três filhos. Não esqueçamos, todavia, o profundo abismo que separa o aspecto, tanto estático quanto dinâmico, da demografia brasileira, das bases demográficas dos países europeus que recorreram a êsse instrumento com o propósito primordial de incentivar suas natalidades deficientes. E' o caso da Bélgica, onde a média dos nascimentos em 1936, por 100 mulheres de idade entre 15 e 49 anos, foi de 6,1; ou da França, cuja média foi de 6,2, com diminuição contínua dessa proporção. De outro lado, convém notar que, à falta de dados estatísticos exatos, que somente serão proporcionados quando forem divulgados os resultados definitivos do último recenseamento, e sem a experiência colhida com a aplicação do decreto n. 12.299, seria pouco aconselhável neste momento, se não mesmo perigoso, ampliar demasiadamente o campo dos beneficiados.

(4) Exposição de motivos do decreto-lei n. 399, de 30 de abril de 1938.

Mesmo com essa restrição, todavia, convém salientar que, segundo estimativas preliminares, o número de famílias a serem beneficiadas não será inferior a 100.000, e a despesa total anual não será inferior a 140 milhões de cruzeiros. Essa avaliação dos prováveis onus do decreto n. 12.299 baseia-se, de um lado, no exame da composição das famílias dos segurados das Caixas de Aposentadoria e Pensões, do Instituto dos Bancários e do I.P.A.S.E., e de outro lado, nos resultados do recenseamento no município de Ribeirão Preto, que foi tomado como "amostra representativa". E' o que se depreende da exposição de motivos do D. A.S.P., de 20 de outubro de 1942. Entretanto, é incontestável que as conclusões tiradas da observação de fração comparativamente tão ínfima do total de 8.400.000 famílias brasileiras não podem ainda dar um quadro exato do número de beneficiários e das despesas dessa reforma — tanto mais que, por vários motivos, seria difícil tratar os associados das instituições de previdência social, ou os habitantes do município acima mencionado, como amostra típica da "clientela" do decreto n. 12.299, em virtude de serem essas massas compostas de população exclusivamente urbana, abrangendo tanto as camadas superiores da população como as inferiores.

Nessas condições, o legislador viu-se obrigado a limitar, na primeira fase de atuação do abono familiar, a noção de "família numerosa", considerando como tal, para efeitos dessa reforma, as famílias com, pelo menos, 8 filhos até 18 anos de idade (ou além deste limite, se incapazes de trabalhar), se não exercerem qualquer atividade remunerada, exceto como aprendizes. Esta exceção tem, evidentemente, o objetivo de fomentar o ensino industrial dos menores.

A importância do abono é de Cr\$ 100,00 mensais, se a família tiver 8 filhos, e de mais Cr\$ 20,00 por filho excedente a esse número. Além da observação acima consignada, referente à falta de diferenciação regional do abono, parece-nos indicado submeter a um ligeiro exame a própria forma desses benefícios. A assistência às famílias numerosas aqui prevista é limitada à concessão de benefícios em espécie. Ora, tudo parece indicar que, nas etapas posteriores da evolução desse interessante setor da política social brasileira, deveria ser examinada a possibilidade de se transformarem os benefícios pecuniários, em parte ou mesmo na sua totalidade, em benefícios em natureza

(gêneros alimentícios, roupa, etc.). Essa forma de auxílio atenderia mais diretamente às principais necessidades das famílias numerosas, reduzindo sensivelmente os abusos e fraudes relacionados com a utilização, para fins diferentes (e até mesmo nitidamente opostos) daqueles visados pela legislação, das importâncias recebidas como abono. Sob o aspecto da higiene infantil, da educação física, intelectual e moral dos menores, essa forma de intervenção dos poderes públicos poderia dar resultados muito interessantes. Não se deve, naturalmente, menosprezar as dificuldades práticas da concessão do abono familiar sob essa forma. Caso adotada, impor-se-ia maior ligação da administração dos abonos familiares com a administração da assistência social, particularmente com o setor destinado à Legião Brasileira de Assistência, e talvez com a atividade assistencial conexa das instituições de previdência social.

O decreto n. 12.299 não deixa de lançar mão de diversas precauções imprescindíveis, tendo em vista a necessidade de garantir o aproveitamento das importâncias distribuídas, de acordo com as claras intenções da reforma. Assim, será exigido do chefe da família prova de que tem feito ministrar a seus filhos educação não só física e intelectual, se não também moral, respeitada a orientação religiosa paterna, e adequada à sua condição, como permitem as circunstâncias. O abono será suspenso quando o chefe da família não o empregar convenientemente, para fins relacionados com a subsistência e educação da prole.

Além dos abusos relacionados com a utilização do abono, pode haver fraudes efetuadas com o intuito de promover ou facilitar a concessão do abono contra a letra ou o espírito da lei: quando, por exemplo, o salário exceder ligeiramente o limite máximo estabelecido no § 1.º do art. 1.º, poderá ocorrer a tentação de reduzir de modo fictício a sua importância, para habilitar o interessado a receber o abono. Poderá ocorrer, também, que empregadores deshonestos tentem desobrigar-se dos onus relacionados com os salários pagos aos chefes de famílias numerosas, procurando descarregá-los sobre os fundos públicos. Afim de prevenir todas essas fraudes, o decreto n. 12.299 instituiu, no art. 14, severas sanções penais — além do ressarcimento do dano porventura causado e das sanções previstas no Código Penal — e proibiu expressamente, no art. 15, a redução da remuneração percebida pelos chefes de família numerosa.

O problema do financiamento dos abonos familiares pôs diante da legislação graves e complicados problemas. O salário — fonte de renda mais comum das famílias numerosas — não pode, via de regra, ser senão uniforme, sem atender à situação familiar do trabalhador. Não é possível impor a determinados empregadores, mediante legislação específica, tratamento preferencial para os trabalhadores com elevados encargos de família. Qualquer iniciativa nesse sentido daria, por motivos óbvios, resultados nitidamente contrários às intenções do legislador. O que se impõe, em tais condições, é a responsabilidade coletiva desses onus.

A primeira forma de solução surgida, ainda tecnicamente primitiva, prendia-se à criação de caixas de compensação, financiadas exclusivamente pelos empregadores e chamadas a completar o salário individual por suplementos familiares coletivamente distribuídos entre os assalariados, segundo seus encargos de família. Devido ao campo de sua atuação, já de antemão limitado, às suas precárias bases financeiras (necessidade da instituição de caixas de super-compensação, semi-resseguro dos seguradores) e, finalmente, ao interesse preponderante da coletividade no que respeita à função demográfica dos abonos familiares, essa forma de financiamento foi abandonada em toda parte, havendo todos os países interessados adotado solução diferente, que implica em outras medidas financiadoras.

Sob o regime dos modernos sistemas de abonos familiares, cabe aos fundos públicos, em primeiro lugar, o financiamento da proteção às famílias numerosas, algumas vezes com a participação dos empregadores e dos trabalhadores. A solução brasileira, sem passar por todas essas fases intermediárias, adotou a sistema mais moderno, por todos os títulos mais indicado, do financiamento direto das despesas pelos fundos públicos, da União, dos Estados e dos Municípios. Essa divisão da cobertura (50 % à União, 40 % ao Estado, 10 % aos Municípios) parece corresponder, de melhor modo, a todos os interesses em causa. Convém, aliás, notar que essa solução ficou expressamente caracte-

rizada, pelo decreto-lei n. 3.200, como provisória (Art. 29, parágrafo único: “enquanto não for constituído de forma definitiva o sistema financiador dos abonos familiares...”).

A maior dificuldade a ser transposta nos trabalhos preparatórios dessa reforma era, porém, a relativa à escolha do órgão a ser incumbido da execução desse setor da legislação social.

Havia, em última análise três possibilidades a encarar. Encarregar das funções relacionadas com a aplicação da nova legislação: 1) os municípios; 2) as instituições de previdência social; e 3) os próprios órgãos do Ministério do Trabalho. Cada uma dessas alternativas apresentava suas vantagens e desvantagens. A preferência foi dada, no texto final, à terceira, considerada capaz de garantir completa uniformização na aplicação das linhas mestras dessa forma da intervenção dos poderes públicos.

A escolha do supremo órgão fiscalizador não apresentava dificuldade alguma, sendo essa função atribuída pelo decreto ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho. Também a própria concessão desses benefícios pelos delegados regionais do Ministério do Trabalho parece plenamente justificada, e dificilmente poderia ser entregue a outro órgão dentro dos quadros da administração social brasileira. O principal obstáculo a essa solução prendia-se à escolha do órgão local incumbido de todas as sindicâncias necessárias para o controle da existência das condições exigidas para o direito ao abono, do recebimento de requerimentos, etc. Na falta duma célula básica da administração do trabalho, o decreto designou para tal fim o órgão local da administração financeira — os coletores federais — solução que dificilmente poderia considerar-se como sendo teoricamente a melhor possível, tendo em vista a especialização, preparação e esfera normal de atividade daqueles órgãos, mas que apresenta a grande vantagem da descentralização completa da execução da legislação. O acesso dos interessados às repartições incumbidas da execução do decreto n. 12.299, de 22 de abril de 1943, ficará assim, garantido da melhor maneira possível.