

O SALÁRIO FAMILIAR

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

O SALÁRIO familiar, no seu sentido mais amplo — no sentido que abrange, além do salário familiar propriamente dito, também o sobresalário familiar e o abono familiar — acusa ultimamente progressos realmente vertiginosos.

O renascimento da idéia do salário familiar, nas condições econômico-sociais específicas do segundo quarto do século XX, tanto na forma do próprio sistema de remuneração, quanto na forma dos benefícios sociais de caráter complementar, constitue um dos fenômenos mais interessantes da política social moderna.

I

Parece-nos oportuno submeter a uma ligeira análise, em primeiro lugar, as modalidades do salário familiar "sensu stricto".

O salário familiar, chamado também, algumas vezes, social ou "living-wage", pertence aos sistemas de remuneração que ocupam hoje em dia um lugar especial, à parte.

À primeira vista, a esfera de aplicação do salário familiar parece pouco compreensível. Com efeito, nada parece, no fundo, justificar o abismo que existe, a êste respeito, entre o serviço público e a economia particular.

No serviço público, o sistema "familiar" de vencimentos e salários prevalece, tendo mesmo um monopólio quasi absoluto. Pode-se afirmar que, atualmente, o funcionário público, por toda parte, sem embargo da longitude e latitude geográficas, sem embargo da natureza das funções por êle desempenhadas e da posição que está ocupando na escala hierárquica, recebe, no dia 1 de cada mês, dos cofres públicos, vencimentos que variam segundo o seu estado civil e o número, idade, situação escolar, etc., de seus filhos ou diversas condições parecidas.

Todos, ou antes, quasi todos os países do mundo diferenciam os vencimentos dos servidores pú-

blicos, segundo a existência, ou não, e eventual alcance dos ônus familiares. Dizemos quasi todos, porque fora do Brasil, conhecemos a legislação de um só grande país que paga, aos seus servidores, até o dia de hoje, vencimentos uniformes, independentes da situação familiar do servidor: Grã-Bretanha. Em todos os outros países os servidores públicos, sejam dos estados, províncias, comunas, municípios, etc., gozam, em princípio, de vencimentos, nos quais se leva em conta a composição de sua família. Esse sistema de vencimentos vigora, por ex., na Europa: Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Holanda, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Letônia, Luxemburgo, Polônia, Suécia, Noruega, Iugoslávia, Tchecoslováquia, etc. (1). Mesmo os Estados Unidos, inicialmente opostos a essa idéia, passaram a aplicar, com o decorrer do tempo, o sistema familiar de vencimentos em setores da administração militar.

O panorama da situação quanto às formas de remuneração do trabalho assalariado na indústria, agricultura, transportes, etc., é nitidamente diverso. O salário familiar, nestes setores da economia, não é regra, mas, sim, exceção rara, e mesmo muito rara.

Em algumas empresas industriais isoladas, os empregadores demonstram, é verdade, preferência pelo sistema familiar de remuneração. Não é difícil notar, observando êsses casos, quais as excepcionais condições que justificam a escolha desse sistema de remuneração. Trata-se, com efeito, frequentemente, de estabelecimentos que gozam de monopólio econômico ("de fato", não "de jure"), sem se verem expostos à concorrência por parte de outras empresas, cuja produção é muito especializada e que têm grande interesse em fortalecer os laços que ligam os trabalhadores ao empregador; os trabalhadores dessas empresas são altamente

(1) MARY T. WAGGAMAN: *Family Allowances in Foreign Countries* — U. S. Department of Labor, Washington, 1926. — W. GERLOFF: *Die Beamtenbesoldung im modernen Staat* — Berlin, 1932.

treinados para o trabalho de grande especialização e, por conseguinte, no interesse da continuidade da produção, têm de permanecer ao serviço de determinada empresa. Um exemplo clássico chega, aliás, para demonstrar as condições em que se adota o sistema "familiar" de remuneração: era, na Alemanha, a empresa produtora de aparelhamentos óticos de ZEISS em Jena, possuidora de todos os requisitos acima referidos, que recorreu, amplamente, a essa modalidade de remuneração.

Na agricultura, sobretudo na dos países onde esse setor da economia não se industrializou ainda, não tendo a produção primária adotado os métodos próprios à produção manufatureira, encontram-se conservadas as antigas formas de remuneração, inspiradas na ideia na ideia do salário familiar. O fundamento dessa forma de remuneração é aqui diferente: prende-se ao interesse econômico que tem o empregador de ver a família do assalariado tão aumentada quanto possível, devido às funções subsidiárias do trabalho de membros da família do trabalhador rural, de tal importância nos diversos setores da produção agrícola.

Qualquer que seja a aplicação do salário familiar na economia geral, ela tem, nesse setor, sempre um caráter facultativo (iniciativas patronais), extra-legislativo, baseando-se, juridicamente, nos compromissos do contrato de trabalho, individual ou coletivo (como, p. ex., os salários familiares, instituídos nos contratos coletivos, vigentes na agricultura, na Polónia, ou nas convenções coletivas, celebradas entre os sindicatos fascistas de empregadores e de trabalhadores da indústria, na Itália).

II

Como explicar essa divergência entre o serviço público e a economia geral? Evidentemente, ela não pode ser obra do acaso. Não há, porém, argumentos que possam ser invocados, quanto às necessidades dos servidores públicos e dos assalariados, argumentos capazes de justificar o sistema uniforme de remuneração para uns e familiar para outros. Com efeito, não pode haver dúvida alguma de que a divergência entre as soluções aplicáveis a ambas essas categorias prende-se, sobretudo, à técnica própria do mecanismo da economia privada e da economia pública.

Com efeito, a legislação não pode impor aos empregadores obrigações quanto à melhor remuneração

a favor dos assalariados com maiores ônus familiares. Qualquer iniciativa nesse sentido daria, por motivos óbvios, efeitos contraproducentes: licenciamento economicamente injustificado de trabalhadores com encargos de família e não admissão dos mesmos ao emprego. Dessa maneira, a lei, concebida como instrumento de proteção à família, se transformaria em instrumento de proteção aos celibatários. A história da legislação trabalhista contemporânea não desconhece tais casos de aplicação das providências legais que, sem suficiente previsão de seus efeitos no mercado de trabalho, produzem resultados nitidamente contrários às intenções do legislador.

Há, além disso, um outro motivo que dificulta a aplicação do salário familiar na "economia privada", nas condições do presente regime econômico-social. A distribuição mais equitativa do "fundo de salários" numa determinada empresa, segundo o critério das necessidades familiares, implica não somente numa taxa superior do salário para uns (os trabalhadores com ônus familiares), como também numa taxa inferior para outros (os trabalhadores sem esses ônus).

Em condições econômicas normais, de relativa estabilidade dos preços e salários, é difícil realizar a modificação, nesse sentido, dos sistemas de salários anteriormente existentes, sem redução do padrão de salários para os segundos, que permitam economias capazes de possibilitar o aumento para os primeiros. Ora, qualquer tentativa no sentido de uma tal redistribuição do total de salários choca-se com obstáculos que provêm da situação no mercado de trabalho. Também esse mercado rege-se pelas leis de procura e oferta, apenas limitadas na sua atuação pela intervenção da política trabalhista, pela ação dos sindicatos e diversos outros análogos fatores sociais e políticos extra-econômicos. Ora, a redução dos salários para uma das categorias de trabalhadores (os sem ônus de família), que deve acompanhar a reforma do sistema de salários acima referido, não se poderá facilmente realizar se não for universalmente aplicada. Em caso contrário acarretaria deflúcia da mão de obra atingida por essa medida para outros setores da economia, onde gozaria de remuneração superior.

Os sistemas de salário dos trabalhadores da economia particular, se se afastam dos conceitos clássicos do salário por tempo (por hora, dia, semana,

mês), tendem a obedecer, sob tal ou qual forma, ao critério de produtividade, de maior rendimento. A mecanização e racionalização do trabalho industrial, a produção em série, o trabalho em turmas, as tendências no sentido de aumentar e baratear a produção — tudo isso contribue para emprestar importância especial aos métodos de remuneração, inspirados na idéia básica de fazer depender a importância do salário dos resultados econômicos do trabalho.

Não se pode afirmar que exista incompatibilidade absoluta entre os sistemas de remuneração, que diferenciam a importância do salário 1) segundo o rendimento de trabalho e 2) segundo as necessidades do trabalhador, sobretudo necessidades que resultam da existência e alcance dos encargos de família. Evidentemente, a rigor, ambos êsses sistemas não são tècnicamente inconciliáveis. Ao invés de se excluírem, êles se podem completar mütuamente. Não se pode, porém, por outro lado, calar a circunstância de que uma diferenciação substancial dos salários, conforme um desses critérios, restringe, forçosamente, as possibilidades práticas da aplicação mais ampla do segundo dos sistemas em questão.

O salário familiar do assalariado é sempre, como já acabamos de frisar acima, facultativo, extra-legislativo, baseado só nas iniciativas particulares. Quaisquer ponderações a respeito do sistema de salários na economia "privada", fora do serviço público, seriam incompletas e fragmentárias, se fizéssemos abstração das restritas possibilidades da legislação trabalhista, quanto à regulamentação dos salários em geral. A influência das providências desta legislação sôbre as modalidades e o nível dos salários é, com efeito, muito limitada.

Existe, falando-se com exatidão, um só setor no qual a influência da vontade do legislador é direta e incisiva: a legislação sôbre o salário mínimo. Qual é, porém, a atitude desse setor da legislação, em face da alternativa: salário uniforme ou salário familiar? E' óbvio que a legislação, nessa matéria, não pode instituir taxas diferentes de salário mínimo para assalariados com ou sem ônus de família. A impotência da legislação sôbre os salários mínimos diante desse problema tem as mesmas causas que motivam a impossibilidade da intervenção da legislação com respeito aos salários em geral. A legislação sôbre os salários mínimos, que institue comumente taxas diferentes para homens e mulheres, não pode ir além, diferenciando

o padrão mínimo do salário para trabalhadores com ou sem encargos de família. O objetivo da proteção à família pode ser atingido mediante o salário mínimo sômente de modo diferente: As taxas do salário mínimo, aplicáveis a todos, podem ser calculadas, não na base do custo da manutenção do indivíduo isolado, mas, sim, do custo da subsistência da família. Essa solução que, necessariamente, eleva a mais alto padrão o nível das taxas do salário mínimo, não pode ser aplicada senão em países industrialmente adiantados, cuja economia pode suportar os maiores ônus econômicos daí resultantes. Ela acarreta, aliás, injustiças sociais: um padrão de vida socialmente injustificável para os trabalhadores sem encargos familiares, previstos nesse cálculo. Por conseguinte, essas soluções são relativamente raras. Uma tal solução vigora p. ex. na Austrália (2), onde, segundo as normas legislativas e jurisdição de tribunais competentes, existe um sistema de cálculo de salário mínimo, assentado na estimativa do custo da subsistência da unidade familiar média (trabalhador casado com dois filhos).

Dada a impossibilidade quasi absoluta da aplicação mais ampla e universal, na economia geral, do sistema familiar de remuneração, são unicamente as instituições específicas de 1) sobressalário familiar (suplementos ao salário, concedidos pelas caixas de compensação e supercompensação ("Equalization funds") e de 2) abono familiar (benefícios sociais, financiados pelo Estado ou pelas instituições paraestatais) que podem preencher essa falta de diferenciação familiar, no próprio salário.

Sob o aspecto social e econômico, não existem diferenças substanciais entre o sobressalário e o abono familiar. O que separa ambas essas formas de complemento social de salário, são apenas diversas modalidades jurídicas e estruturais. O denominador comum aquí prevalece sôbre os variáveis numeradores: sob o regime dessas duas instituições é a coletividade que suporta os ônus do financiamento dos suplementos, cuja razão de ser foi exposta acima. Essa responsabilidade coletiva recai, ora sôbre a classe dos empregadores, ora sôbre o conjunto dos trabalhadores, ora, enfim, sôbre a sociedade inteira.

A legislação sôbre os abonos familiares, benefícios sociais autônomos, ainda mais destacados do

(2) BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Le salaire minimum (Étude internationale)* — Genève, 1940.

salário do que o sobressalário, acusa progressos admiráveis, constituindo uma verdadeira revolução pacífica nas condições existentes de trabalho e salário. Não vamos voltar aqui a este assunto, depois de termos submetido a ligeira análise (3) as tendências contemporâneas da evolução, quanto a essa recentíssima instituição do progresso social. Que nos seja, porém, permitido salientar o novo e interessante triunfo, alcançado pela idéia de abonos familiares. Os Estados Unidos eram, na realidade, o último país em que, apesar do grande interesse pelas idéias de proteção à família (4) nos ambientes científicos e, mesmo, administrativos, nada ou quasi nada correspondia às conquistas da política familiar da Europa e da América Latina. Mesmo alguns dos recentes planos de reforma social, elaborados nos Estados Unidos, rejeitavam decididamente os abonos familiares. Assim, por ex., o plano de reconstrução econômica e social elaborado pelo "National Resources Planning Board" (5) opõe-se à aplicação legislativa, nesse país, dos abonos familiares. Ora, convém realçar a circunstância de ter a suprema magistratura social estadunidense — o "Social Security Board" — pela primeira vez, na história da política social desse país, proclamado a sua adesão a essa idéia, combatida previamente pela administração norte-americana (6). Segundo os dizeres do Relatório desse órgão, só ultimamente publicado, o Conselho está impressionado pela grande quantidade de necessidades econômicas não cobertas, entre as famílias que têm a seu cargo grande número de filhos. Os inquiridos, tanto do Conselho quanto das demais repartições, demonstram que "crescem, nos Estados Unidos, filhos, cujos recursos familiares são demasiadamente pequenos para atender às suas necessidades quanto à morada, alimentação, vestuário e outras necessidades essenciais". Reportando-se aos progressos da idéia dos abonos familiares na Grã-Bretanha, o Conselho sugere a concessão de subvenções federais, iguais àquelas concedidas pelos Estados, em projetos devidamente aprovados, e que prevêm assistência pecuniária aos filhos, cujos recursos familiares sejam, por qualquer motivo, insuficientes. Assim, depois do apêlo dado a essa insti-

tuição social pelo "Plano Bevedigge" de 1942 e o plano canadense de 1943 — parece desaparecer a resistência contra os abonos familiares, no último grande país que se opunha, no passado, à aplicação dessa idéia.

III

O que se depreende facilmente das observações precedentes é o seguinte: os abonos familiares (ou sobressalários familiares) têm um caráter nitidamente substitutivo. A sua razão de ser existe somente onde os objetivos sociais, econômicos e demográficos de proteção à família não podem, por qualquer motivo, ser realizados pelo próprio sistema de remuneração. A superioridade do salário familiar sobre o abono familiar — como solução mais simples, fácil, unitária — ninguém pode contestar.

Não existem, na administração pública, elementos que possam dificultar a aplicação da forma familiar de remuneração.

Não é portanto, de admirar:

- 1) que os servidores públicos tivessem sido, quasi por toda parte, os primeiros a serem beneficiados pelas medidas de proteção à família, realizada mediante o sistema familiar de salários e vencimentos;
- 2) que, desse sistema, gozem, no momento presente, os servidores públicos em quasi todos os países do mundo; e, finalmente,
- 3) que, em casos raros, os servidores públicos sejam abrangidos pelos sistemas gerais de abono familiar, instituídos a favor do trabalho em geral.

Com efeito, não há, no serviço público, obstáculos de ordem econômica que dificultem ou impossibilitem uma aplicação mais ampla desse sistema social de remuneração, na economia privada. No regime "ex definitione" monopolístico da economia pública, não aparecem as dificuldades que resultam das leis da procura e oferta, da pluralidade dos empregadores e da concorrência comercial entre as diversas empresas. As tendências para o melhor rendimento — maior efeito com o menor custo possível — não são também alheias à administração pública. Para atingir esse objetivo, a administração pública dispõe, porém, de múltiplos e diversos meios, não sendo obrigada a recorrer, para esse efeito, aos sistemas de remuneração

(3) *Abonos familiares*, "Revista do Serviço Público", números de junho e julho de 1943.

(4) PAUL H. DOUGLAS: *Wages and the Family* — Chicago, 1925.

(5) NATIONAL RESOURCES PLANNING BOARD: *Security, Work and Relief Policies* — Washington, 1942.

(6) SOCIAL SECURITY BOARD: *7th Annual Report* — Federal Security Agency, Washington, 1942.

próprios à produção industrial. Existem, por outro lado, numerosos e relevantes argumentos que podem ser invocados a favor do sistema familiar de vencimento e salários no serviço público. Referimo-nos aqui, somente, a alguns raciocínios que parecem justificar essa tese.

O “Estado empregador”, inspirado nas idéias da justiça distributiva do “Estado — personificação do poder público”, do “Estado — promotor da política social”, deve, em relação aos seus próprios servidores, adotar um sistema de vencimentos que pareça mais justo e equitativo. Promovendo, na legislação social, a aplicação das idéias da justiça social para todos, o Estado não pode deixar de aplicar essas idéias nas relações internas com os seus servidores.

Os servidores públicos pertencem às classes sociais com natalidade sensivelmente inferior à média. As diretrizes da ativa política demográfica justificam assim, de modo particular, providências no sentido do fomento da fertilidade natural dessa classe, tão intimamente ligada ao Estado e merecedora, sob todos os aspectos, da proteção dos poderes públicos. Ora, o salário familiar é um dos instrumentos mais eficazes de iniciativa no sentido de proteção à natalidade, contrabalançando-se, dêsse modo, todos os obstáculos de ordem econômica que se opõem ao aumento espontâneo da família.

A preferência dos servidores públicos para o sistema familiar de vencimentos é quasi unânime. Respondendo, em 1927, ao questionário da “Family Endowment Society” as associações nacionais do funcionalismo público de diversos países (França, Alemanha, Holanda e Tchecoslováquia) pronunciaram-se nitidamente a favor dêsse sistema; certas restrições a êsse respeito foram formuladas exclusivamente pelas organizações da Áustria e Suíça, admitindo, porém, ambas, que tal sistema, aplicado nesses países, não afetou a situação dos celibatários e não deu quaisquer resultados desfavoráveis.

Por outro lado, os períodos de aumento do custo de vida patenteiam e tornam mais manifestas as dificuldades econômicas da manutenção da família, que estão, por assim dizer, ocultas e menos prementes nos períodos da estabilidade de preços.

Não é, portanto, estranho que os abonos familiares devam a sua origem ao período da primeira guerra mundial (seguinto à instituição dos abonos

às famílias dos convocados e acompanhando os sistemas de racionamento de consumo — com diferenciação, segundo os ônus familiares, peculiar a ambas essas inovações) e que, no transcurso da presente guerra, as instituições de proteção social à família, em todas as suas formas, demonstrem um surto sem paralelos.

IV

Quais são os principais fundamentos da orientação familiar da legislação contemporânea, cuja expressão mais dinâmica constituem — paralelamente à transformação, nesse sentido, dos seguros sociais — o salário familiar e o abono familiar?

Convém lembrar, em primeiro lugar, os fatores de ordem mais geral, de caráter sociológico, econômico, cultural, político, (considerações relacionadas com a defesa nacional, tarefa de tanta importância no período de aguda crise das relações internacionais) e moral que contribuíram para a “reabilitação” da família, para a restituição do lugar que ela ocupava antigamente no seio da coletividade. Verificou-se nesse período a reação contra a atuação desintegradora, exercida contra a posição da família pelo capitalismo e liberalismo, pelas primitivas formas do marxismo, pela urbanização das sociedades modernas e pelas diversas correntes filosóficas e morais, dirigidas contra a integridade da família.

Os fatores que, independentemente dêsse fundamento, por assim dizer mais transcendental, contribuíram para o “redescobrimento”, pelo Estado moderno intervencionista, da família, para a criação das novas instituições familiares do direito social e trabalhista, têm um caráter duplo: demográfico e social.

Os problemas da política demográfica assumem, hoje em dia, uma posição central, sem paralelos no passado. Acentuam-se desequilíbrios entre o potencial econômico (matérias primas e capital) e o potencial humano, agravados ainda pela paralisação do intercâmbio internacional da população. A subpopulação de certos países e continentes e superpopulação de outros resulta das disparidades, tanto no natural dinamismo demográfico de determinadas nações, quanto no seu equipamento em riquezas virtuais ou efetivas. Quais são as possibilidades da política demográfica no que tange ao combate contra os males do acréscimo ou decrés-

cimo, economicamente injustificado, contra os "excedentes" e "deficits" demográficos? Até o dia de hoje — não é possível negá-lo — são parciais, limitados, insatisfatórios. Não foram ainda descobertas, em definitivo, as leis que regem a evolução demográfica das nações, o seu surto e decadência. Pouco se sabe a respeito dos meios mais eficazes, com os quais se possa exercer uma influência ativa sobre a fecundidade e outros elementos do progresso e regresso numérico das sociedades. No arsenal da política demográfica não há instrumentos contra a superpopulação. E' mais fácil fomentar o acréscimo, nos países ameaçados pela oligantropia. O espantoso da denatalidade que acompanha qualquer melhora no padrão da vida, com todas as suas espantosas conseqüências econômicas e políticas, torna êsse setor das iniciativas demográficas do Estado, particularmente importante.

Ora, entre os instrumentos que podem ser empregados para aumentar a taxa da natalidade cabe, incontestavelmente, um lugar de destaque ao abono e salário familiares. As mudanças na composição familiar da massa de trabalhadores, abrangidos pela atividade das caixas de compensação francesas e belgas parecem demonstrar certa contribuição, ainda que limitada, dessa instituição, para o aumento da natalidade (7). A única mudança brusca e radical da taxa de natalidade, realizada em conseqüência das providências da política demográfica, que conhecemos até o dia de hoje (Alemanha — taxa em 1933 : 14,7; em 1939 : 20,4, por 1.000 habitantes) resulta do grandioso sistema de abonos familiares (*Laufende Kinderbeihilfen*) e de salário familiar, instituído pelo regime alemão (8).

(7) D. V. GLASS : *Population, policies and movements in Europe* — Oxford, 1940.

(8) A política demográfica de Hitler era, aliás, nitidamente anti-econômica e anti-social, ditada unicamente pelas tendências expansionistas do III Reich.

A justificativa social do abono e salário familiares é ainda mais convincente. Via de regra, as necessidades dos indivíduos que têm família a seu cargo são maiores do que "ceteris paribus" as daqueles que não a têm. Essas necessidades crescem, ainda que nem sempre na ordem direta, com o aumento da família. Se observarmos as condições econômicas de existência das famílias, cujo orçamento se baseia nas rendas fixas e estáveis (salário ou vencimento), o que se nos depara é a divergência, crescente com o decorrer do tempo (até um certo ponto : início do trabalho lucrativo dos menores), entre as duas curvas : a curva das rendas e a curva das necessidades (9). A razão de ser do abono e do salário familiares é, portanto, muito simples e clara. A finalidade de ambas essas instituições é de diminuir, na medida do possível, a distância entre essas duas curvas, no período em que ela se torna demasiadamente grande, abaixando o padrão de existência da família do assalariado ou do servidor público.

Sob o regime de salários ou vencimentos uniformes, independentes da composição da família, os socialmente dependentes com ônus familiares podem, tão somente, satisfazer as necessidades mínimas, essenciais, vitais de subsistência, enquanto que os celibatários podem, também, satisfazer as suas necessidades menos prementes e substanciais. E' óbvio que, sob o aspecto social, um tal sistema de remuneração carece de qualquer justificativa.

A família presta à coletividade muitos e importantes serviços. Pode a sociedade recusar-se a retribuir, por sua vez, êsses serviços, adaptando as bases econômicas de existência da classe dos socialmente dependentes e economicamente fracos às suas necessidades familiares?

(9) ELEANOR RATHBONE : *The Case for Family Allowances* — 1940.