

namento apropriado para o serviço público. Nesta etapa de nossa evolução, convém lembrar êstes quatro pontos :

1. Não se pode fabricar uma bolsa de seda com uma orelha de porco; na verdade, não seria agradável nem mesmo para o porco. Os homens nascem com capacidades e personalidades diferentes. Nenhum treinamento, por mais intensivo, pode alterar materialmente êsses traços fundamentais. Experimentá-lo resultaria em prejuízo para o homem e em esforço inútil.

2. Não conduza o ônibus da escola para um beco sem saída. A formação em instituições educacionais deve evitar especializações tão estreitas que levem um número apreciável de estudantes a considerar perdido o precioso tempo empregado no treinamento, o que acontecerá se encontrarem posteriormente dificuldade em conseguir trabalho nesse campo particular. Treinamento especializado, útil exclusivamente a um campo mais ou menos limitado, onde as oportunidades de ingresso são monopolizadas, deve ser promovido *a posteriori*, pelo próprio empregador, e não antes. Qualquer outro modo de agir será injusto para com a geração que surge e desviará para outros campos de atividade o pessoal mais promissor.

3. Não há treinamento que dispense o ensino prático, pois, enquanto é possível ensinar aritmé-

tica, ortografia, leitura em uma sala de aula, não se pode aprender ciências sem um laboratório, datilografia sem máquina de escrever, engenharia sem excursões ao campo, nem também administração sem homens e materiais para administrar. No treinamento para o serviço público, há limites distintos que a honesta pedagogia não pode transpor. Êste fato impõe condições importantes àqueles que ensinam e também ao govêrno que emprega: os primeiros não devem avançar demais, devem planejar com cuidado e ter instrutores que conheçam o campo; enquanto o segundo deve ir bastante longe e reconhecer que os primeiros anos de serviço são a parte mais importante de um *curriculum* de treinamento para o serviço público, exceto quando se tratar de ciências exatas ou de habilidades manuais, que podem ser aprendidas em laboratórios e escolas e ser úteis em outros caminhos da vida.

4. Vivemos num mundo em transição. Em cada canto, o valor final do homem depende da sua elasticidade. Isso é especialmente verdadeiro em relação aos altos postos do serviço público. O treinamento acadêmico para êstes cargos, mesmo quando classificados como técnicos, deve ser amplo e geral, e não especializado e estreito. O govêrno precisa de homens que "cresçam sem inchar" — e não de homens que saibam alguns artifícios úteis.

Nona reunião mensal de 1943

"O Brasil e o plano Beveridge"

Procurando revestir de um interêsse sempre renovado as reuniões de estudos que vem promovendo sistematicamente na última quarta-feira de cada mês, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. escolheu para tema da sessão realizada em 29 de setembro último "O Brasil e o plano Beveridge", assunto que confiou à palavra autorizada do senhor Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e que foi o representante do Brasil na conferência de técnicos de seguro social que se efetuou em Montreal, em julho dêste ano, com a participação de Sir William Beveridge.

Foi o seguinte o teor da conferência de S. S. :

"Um estudo sumário do Plano Beveridge ou até mesmo sua descrição mereceria, pelo menos, uma conferência além dos nossos 30 minutos regulamentares. O mesmo sucederia no que se refere à sua comparação com o regime brasileiro de previdência. Por isso devo prevenir-vos que a presente palestra será um simples resumo em que procuraremos, em síntese, aludir a algumas idéias sôbre o plano que Sir William Beveridge traçou para a Segurança Social da Grã-Bretanha e sôbre os nossos próprios problemas de Previdência.

2. Mas já que falamos em *Segurança Social*, é mister verificar antes o exato sentido dessa palavra que surge, com freqüência desusada, nos discursos, nas mensagens oficiais, nas palestras e nos jornais. A expressão, no dicionário político, é nova como nova é a intenção de praticá-la. Com

a trilogia *liberdade, igualdade e fraternidade*, a Revolução Francesa legou-nos o *slogan* que serviu de lema à era da liberdade e da igualdade jurídica e que se prolongou até as primeiras décadas no nosso século XX. Perante a lei todos eram livres e todos eram iguais, embora morressem uns à mingua e outros de fartura. Viviam-se a época das abstrações verbais e do lirismo parlamentar. E se, por tudo ou por nada, se falava em igualdade e liberdade, o certo é que a *fraternidade*, que deveria ser a primeira a ser posta em prática, foi sempre deixada de margem e nem mesmo a exhortação do Santo Padre Leão XIII em sua Encíclica "Rerum Novarum" conseguiu trazê-la ao mundo individualista, o qual, no livre gozo do *jus abutendi*, aplicava por todas as formas possíveis a doutrina do *make money*.

3. A experiência da primeira Guerra Mundial, e mais ainda o fracasso do após-guerra, mero intervalo preparatório para a segunda, evidenciaram que a estrutura política das Nações não pode repousar em abstrações jurídicas mas se deve fundar em realidades sociais, e estas têm aspecto preponderantemente econômico. Evidenciou a experiência que a liberdade e a igualdade perante a lei serão meras fantasias sem a *libertação da necessidade* — o "freedom from want" — tão acertadamente prometido pelo Presidente Roosevelt e tão insistentemente reclamado pelas palavras quasi proféticas de Henry A. Wallace. E proclama-se agora, como um postulado essencial da democracia que há de vir, o direito que assiste a todo indivíduo de viver, em sociedade, uma vida digna e de receber, quando necessitado — não por simples caridade — o auxílio que venha tirá-lo das garras da miséria, isto é, o direito de não passar, no seio de uma sociedade rica e abundante de recursos, as maiores privações físicas e morais. É esse o conceito da *segurança social*, conceito que se incorpora à noção básica de *democracia*, pois para que seja alguém verdadeiramente livre é preciso antes de tudo que não seja um necessitado.

4. Essa idéia foi afirmada perante o mundo pelo Presidente Roosevelt em sua mensagem ao Congresso norte-americano, a 6 de janeiro de 1941, na qual, aludindo à libertação da necessidade, disse que esta, traduzida em termos econômicos, significa a adoção de normas que possam garantir aos habitantes de todas as Nações do mundo, num regime de paz, uma vida sã. Na Carta do Atlântico, proclamada em 14 de agosto desse mesmo ano de 1941, foi inserta na cláusula V a necessidade de uma política econômica que traga entre outras vantagens, a *Segurança Social*. Não encontramos, porém, para definir esta expressão, melhor conceito que aquele que lhe deu a "Declaração de Santiago", feita por ocasião da Conferência Interamericana de Seguros Sociais, realizada nessa Cidade em setembro de 1942:

"Cada país deve criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das gerações ativas, preparar o caminho das gerações futuras e sustentar as gerações já retiradas da vida produtiva. Este é o sentido da Segurança Social: uma economia autêntica e racional dos recursos e dos valores humanos".

Não conhecemos, pela elevação das idéias e pelo alcance dos objetivos, mais felizes expressões. Efetivamente, nelas se apontam os verdadeiros fins de uma política realmente social: o preparo das gerações futuras, a garantia das presentes e o amparo das passadas, tanto do ponto de vista

físico, como intelectual e moral. Esses são, a nosso ver, os limites e os fins da Segurança Social.

5. Se a idéia de Segurança Social passou a ser invocada como básica à política de após-guerra das Nações Unidas, não seria cabível que sua promessa permanecesse nas esferas das afirmações nebulosas, despidas de realidade. Por isso, ainda mesmo nesse ano de 1941, iniciaram-se na Grã-Bretanha os trabalhos necessários à melhoria das condições sociais e, a 10 de junho, o então Ministro Arthur Greenwood anunciava ao Parlamento a instituição de uma Comissão destinada a rever a estrutura dos seguros sociais e dos serviços de assistência, sob a presidência do economista e professor, Sir William Beveridge; em 20 de junho de 1942, apresentava Sir William o relatório que tomou o seu nome, e que constituiu o chamado "Plano Beveridge".

6. E que vem a ser o Plano Beveridge?

"A maior obra humana, desde o Sermão da Montanha" disse um admirador; "uma nova Magna Carta, digna de se combater por ela" afirmou outro. Deixemos porém os entusiastas e vejamos as coisas sob seu aspecto real.

Antes de tudo, deve-se acentuar que o Plano esboçado por Sir William Beveridge difere radicalmente dos sistemas vigentes em matéria de Seguros Sociais; nele não se trata apenas de cobrir riscos seja de ordem biológica, seja de ordem social, mas de estabelecer um sistema geral e compreensivo de proteção através não só de medidas de previdência propriamente ditas, como ainda de outras de natureza assistencial, e que, em conjunto, servirão para colocar todos os cidadãos da Grã-Bretanha ao abrigo da necessidade presente e futura. Justificando-se do seu propósito, disse Sir William Beveridge que um momento verdadeiramente revolucionário na história do mundo é uma época própria para obras revolucionárias e não para remendos, "a time for revolutions, not for patching". Mas a revolução por êle preconizada não é a de violência e da subversão, mas a da paz e a da segurança. E para alcançar essa revolução, isto é, a transformação radical das instituições de amparo social parte êle de três postulados:

I — Que quaisquer propostas futuras devem tomar em conta a experiência do passado sem que, contudo, prevaleçam os interesses particulares que originaram essa experiência. Devem-se abolir as barreiras de quaisquer particularismos de classe ou condição;

II — Que os seguros sociais devem ser considerados apenas como parte de uma política social compreensiva, sendo que através desse seguro será conseguida a garantia da renda, que é um dos pontos básicos do amparo contra a necessidade. Mas há outros aspectos a atender além da *necessidade* e que Sir William Beveridge pitorescamente denomina os "cinco gigantes" e que são, além da própria necessidade, a moléstia, a ignorância, a falta de higiene e a desocupação;

III — Por fim, que é necessária, para que seja alcançada a verdadeira segurança, a cooperação entre o indivíduo e o Estado. Em troca de trabalho e de contribuições cabe ao Estado proporcionar segurança. Assim fazendo, porém, não deve o Estado tolher a iniciativa individual, a oportunidade ou as responsabilidades; ao contrário, estabelecendo mínimos racionais de subsistência, deve deixar campo aberto à ação vo-

luntária, ao estímulo, afim de que cada indivíduo procure buscar para si e para sua família mais do que esse mínimo assegurado.

O Plano, fundando-se nesses três postulados, se pode resumir, como o diz o próprio autor, "num sistema de seguros contra a suspensão temporária ou permanente da capacidade de ganho ou contra as despesas extraordinárias decorrentes do casamento, do nascimento e da morte, e se corporifica em seis requisitos básicos:

- 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 beneficiários.

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; e c) a abolição da falta de trabalho. Além dessas medidas, deverão agir, supletivamente, os seguros voluntários cuja manutenção, ao contrário do que se supõe, Sir William preconiza. Procuremos, rapidamente, ver os requisitos mencionados.

Em primeiro lugar, o *benefício uniforme*, o que, aliás, não quer dizer que todos terão direito aos mesmos benefícios, como se poderia supor. O plano, segundo veremos adiante, estabelece seis categorias de beneficiários, e assim os partícipes de determinada categoria farão jus aos mesmos benefícios, fixados tendo em vista as necessidades mínimas de uma vida decente, mas sem correlação com os salários ganhos. Essa condição, segundo o ilustre autor do Plano, de um lado atende ao requisito da igualdade que deve prevalecer em matéria de Seguros Sociais, e, de outro, serve de estímulo para que se não mantenha o beneficiário a cargo da previdência desde que possa, em atividade, obter melhores ganhos. Observa-se ainda que as taxas, sendo uniformes em cada categoria, recebem acréscimos, de acordo com certas condições de família. Assim o casado obterá mais e o casado com filhos mais ainda.

Correlato com o regime de benefícios sob valor uniforme há o encargo do pagamento de quotas de previdência também uniformes para todos, respeitada a classificação que adiante veremos. Essas quotas são cobradas em selos e semanalmente, e, no que toca aos empregados, são igualmente cobradas dos respectivos empregadores. Tais contribuições proporcionarão a cobertura de todas as necessidades a que esteja sujeito o contribuinte beneficiado. Veremos porém que nem todos pagam e que certas categorias só recebem benefícios pela sua condição especial.

O terceiro ponto é o da unificação administrativa; Sir William Beveridge combate a fragmentação administrativa atualmente existente na Grã-Bretanha, que encarece o custo da administração e dificulta sobremaneira a obtenção do benefício. Para remediar o inconveniente, lembra Beveridge a necessidade da criação do "Ministério da Segurança Social", que tomaria a seu cargo funções hoje entregues a numerosas repartições ou empresas particulares, incluindo também a administração de certas medidas assistenciais.

O quarto aspecto é o da *suficiência* dos benefícios, o que quer dizer que o benefício deve bastar em valor para cobrir as necessidades fundamentais e deve ser pago enquanto durar a impossibilidade de ganho. Aí entra, em largas proporções, o problema dos dependentes, pois, como vimos, o princípio de igualdade de benefício não impede o pagamento de prestações acrescidas pela existência de cônjuge, de filhos ou de outros dependentes.

No tocante à extensão do alcance do regime entramos em um dos característicos principais do Plano: não se trata de um regime de seguros sociais abrangendo certas categorias sociais ou determinados grupos de trabalhadores, mas de um plano geral de proteção traduzindo-se num amparo total, sem distinções. Suprime-se qualquer diferenciação de classe, de ocupação ou mesmo de limites relativos a salários ou a rendimentos. Serão compreendidos tanto o operário como o milionário, desde a caixeira até a duquesa. Falando aos peritos reunidos em Montreal, encareceu Sir William Beveridge esse aspecto de seu Plano, mostrando que a Grã-Bretanha, unida na guerra, pretende e aspira a continuar indivisa na paz, pelo que, no plano de reconstrução social de após-guerra, devem entrar com a sua participação todos os indivíduos. Dentro dessa generalização haverá, porém, e como dissemos, várias categorias, classificadas para fins de contribuições e de benefícios, e que são as seguintes:

- I — Pessoas empregadas;
- II — Pessoas com ocupação lucrativa;
- III — Mães de família (Housewives) em idade de trabalhar;
- IV — Outros adultos sem ocupação lucrativa e em idade de trabalhar;
- V — Crianças abaixo da idade de trabalhar;
- VI — Adultos acima da idade de trabalhar.

Tendo em vista essa distribuição, os benefícios e os pagamentos são os seguintes:

Os das classes I, II e IV pagarão contribuição semanal e também os empregadores dos incluídos na classe I. Para os demais não haverá contribuição, ou antes, as contribuições da classe III são acrescidas às dos homens, cuja contribuição é maior que a das mulheres.

A classe I fará jus a pensões de desemprego, de doença, de invalidez e de velhice.

A classe II não fará jus à pensão de desemprego, tendo direito à de doença ou de invalidez depois de 13 semanas; farão jus seus partícipes, quando necessitarem, ao pagamento de um auxílio para a habilitação em atividade lucrativa, desde que hajam perdido sua fonte de renda, e terão também pensão de velhice.

A classe III (mães de família) participa dos benefícios dos cônjuges cujas pensões recebem acréscimos e terá auxílio maternidade e pensão de viuvez, além de pensão de velhice.

A classe IV não fará jus a pensão de desemprego ou de doença ou invalidez, mas terá direito a pensão de velhice, e ao benefício de um auxílio para habilitar-se a uma profissão lucrativa.

A classe V receberá o abono infantil e a VI a pensão de velhice. Haverá também um auxílio para o casamento.

Todos, indistintamente, farão jus a serviços médicos gratuitos e completos e terão um auxílio funeral.

Como se pode ver, o quadro parece, à primeira vista, complexo mas é, em verdade, completo, cobrindo a totalidade das situações que se apresentam na vida quotidiana no tocante à manutenção dos indivíduos.

Conforme acentuamos, o sistema de seguros deverá ser completado por medidas assistenciais a saber :

a) o pagamento de abonos infantis no valor de oito *shillings* por criança, por pai de mais de um filho ;

b) a concessão de serviços médicos gratuitos e completos. Esse é um dos aspectos característicos do Plano e, se for executado, trará uma verdadeira revolução na prática da medicina, que, no dizer de *Sir William*, deve ser um sacerdócio e não uma simples profissão ;

c) por fim — e essa é medida de política social e econômica de extrema delicadeza — a abolição do “*chômage*” em massa, como ocorria antes da guerra. Reconhece *Sir William Beveridge* que num país industrializado haverá sempre uma certa percentagem de desemprego, mas este não se deve fazer sentir nas proporções anteriores.

Não alude o Plano a fórmulas para a execução dessas medidas, limitando-se a assinalar sua necessidade para que possa ter sucesso qualquer idéia de reconstrução social.

Esse é, em suas linhas gerais, o aspecto fundamental do Plano *Beveridge*. Por certo há outros detalhes de grande interesse, como por exemplo o que concerne às indenizações por acidentes do trabalho, mas seu exame nos levaria além dos limites a que de início nos referimos. Façamos assim ponto parágrafo e passemos agora à segunda parte, consistente no cotejo das idéias do Plano com a realidade brasileira.

Nesse terreno é, com ufania, que podemos proclamar o desenvolvimento, entre nós, das idéias básicas de Segurança Social.

O movimento revolucionário de 1930 trouxe em seu bojo a semente das reformas sociais, e nesses doze anos as medidas legislativas postas em vigor, seja em matéria de trabalho, seja em matéria de previdência, nos asseguraram um lugar de destaque à vanguarda dos países civilizados. Assim, têm os nossos trabalhadores maior segurança no emprego através de leis que impedem sua despedida injustificada e que os garantem nesse emprego após dez anos de trabalho. Também o salário é protegido pela lei que fixa o seu mínimo, estabelecendo além disso medidas especiais de proteção. Por outro lado, o desemprego em massa é fenômeno desconhecido entre nós. Em matéria de previdência, a quasi totalidade dos trabalhadores urbanos se acha sob o regime dos Seguros Sociais que, em menor ou maior extensão, os ampara. Será porém que já teríamos alcançado os limites do ótimo, e daquilo que *Sir William Beveridge* aconselha nada haverá que seguir? Infelizmente não. Embora já tenhamos caminhado bastante, muito haverá ainda que progredir. Sem descer a particularidades e ficando apenas no plano geral, bastará de início, assinalar a necessidade premente da extensão dos seguros sociais, tanto na maior *compreensão* dos protegidos como na *melhor suficiência* dos benefícios.

Precisamos, antes de tudo, estender os seguros sociais à totalidade da população nacional, abrangendo os trabalhadores agrícolas, que presentemente não se acham incluídos, bem como certos grupos sociais que, embora habitando centros urbanos, não foram ainda alcançados ; basta lembrar que a numerosa classe de profissionais liberais se acha, nessa qualidade, fora do alcance dos regimes vigentes de previdência.

E, se é necessário dar maior compreensão ao campo dos seguros sociais, é preciso, igualmente, que os benefícios concedidos sejam suficientes, isto é, que cubram o mínimo de vida abaixo do qual sua concessão pouca valia traz, quando não representa graves inconvenientes pelas esperanças vãs que desperta. E' imprescindível pois que haja o *limite mínimo no quantum* do benefício, tal como existe o salário mínimo, e esse ideal não será difícil desde que só sejam recebidas contribuições em proporção com esse salário mínimo.

Também será mister facilitar a administração da previdência, reduzindo ao mínimo de tempo e de documentação a concessão dos favores que a lei prevê, e, ainda, racionalizar essa administração, mediante a supressão de órgãos centrais inúteis e uma disseminação maior de órgãos locais pela vasta extensão territorial do nosso imenso país. O outro passo, de há muito reclamado pelos órgãos técnicos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é o da unificação dos benefícios e das contribuições. Hoje temos sete regimes diversos, num entrelaçamento que só os mais especializados conhecedores são capazes de compreender e que a eles próprios causa confusão. Temos as questões de enquadramento num ou noutro desses regimes, que, com a demora das transferências a que dão margem, constituem hoje flagelo para milhares de profissionais que se dedicam a atividades limítrofes.

Precisamos dar maior autonomia aos órgãos governamentais especializados em matéria de previdência e relacioná-los com os de finalidades assistenciais, que constituem seu complemento administrativo. Nessa parte, a lição de *Beveridge* é fundamental. Devemos ter previdência e assistência fortemente relacionadas e completando-se mutuamente. E essa necessidade se faz sentir especialmente no campo dos serviços médicos, cuja extensão é condição *sine qua*, como base necessária a qualquer melhoria social que se pretenda levar a efeito, sendo entretanto indispensável a coordenação de todas as atividades que lhe são referentes, sejam as de previdência social, sejam as de assistência, da União, dos Estados ou dos Municípios e das próprias organizações particulares subvencionadas.

Em resumo, e no que nos concerne, impõe-se, a nosso ver :

- a unificação do regime de benefícios ;
- a unificação das contribuições ;
- a extensão dos benefícios aos que não se acham hoje protegidos ;
- a garantia de um mínimo de suficiência dos benefícios ;
- a simplificação administrativa e a descentralização na execução dos serviços ;
- a ampliação dos serviços médicos e a sua coordenação com outros serviços já existentes ;

- a coordenação da previdência com as medidas de assistência sob orientação uniforme;
- a maior autonomia e a especialização dos órgãos governamentais.

E quanto custaria isso tudo? E' a pergunta que deve estar sendo feita por todos os que se preocupam antes com os aspectos financeiros dos problemas. Não poderei dizer, parodiando Kipling, que isto seja outra história. Infelizmente a história é a mesma; não é porém nesta palestra que pode ser contada. Por ora nos limitaremos a repetir o que disse Sir William Beveridge, que é preciso atender primeiro às exigências primaciais da sociedade, e inquestionavelmente a Segurança Social figura no tôpo da lista das prioridades. E observaremos ainda que em plena guerra não hesita a Nação britânica em traçar, discutir e assegurar medidas de proteção social ao seu povo. A mesma fé que inspirou os maravilhosos versos de Shelley

"o wind
If winter comes
Shall spring be far away?"

inspira ainda os dirigentes e o povo da Grã-Bretanha em busca de novos horizontes sociais, sem embargo do custo que possam ter as reformas necessárias.

Não devemos pois, nós outros, nos arreceiarmos de prosseguir no caminho que o govêrno vem trilhando com tanta constância e oportunidade, na sua obra de Justiça social. A nossa revolução, pacífica e construtiva, deve continuar, até que a semente lançada em 1930, nesta mesma Esplanada do Castelo, pelo então candidato à presidência da República, Sr. Getúlio Vargas, produza todos os seus frutos, isto é, até que todos os brasileiros tenham a verdadeira Segurança Social".

O Sr. Geraldo Augusto de Faria Baptista, procurador geral do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, comentou a respeito:

"Com a clareza que é um de seus apanágios intelectuais, Oscar Saraiva acaba de fazer-nos um relato sóbrio, mas preciso e fiel, do que se convencionou chamar Plano Beveridge, desse plano tão famoso que, conforme acaba de anunciar o seu autor também famoso, somente na Inglaterra dêle já se venderam cerca de seiscentos mil exemplares.

Nenhum outro projeto de tamanha envergadura, realmente, foi ali acolhido com tão reduzida oposição. No Parlamento, vozes inúmeras desde logo clamaram pela sua adoção imediata. A imprensa britânica, tradicionalmente reservada, recebeu-o, de um modo geral, com palavras de franca animação. E não faltam mesmo, dentro e fora das ilhas britânicas, entusiastas ardentes e insofridos que desejam o plano aprovado *de plano*, e sem trocadilho.

Mas, ali, também, não se viu, até o momento, uma análise profunda e minudente, um debate tecnicamente desenvolvido das agudas premissas e das conclusões quasi divinatorias que se contém no alentado relatório oferecido ao govêrno inglês.

Não devemos, contudo, estranhar esse quasi silêncio crítico, por parte da opinião inglesa. O império britânico, por enquanto, faz a guerra e se preocupa antes de tudo em

ganhar a guerra. Não tem muito lazer para locubrações assoberbantes quem está vivendo uma epopéia memorável como esta, começada em maio de 1940, e que nós não sabemos se já atingiu ou se ainda está para atingir a culminância. Sir William Beveridge, ao que dizem os seus biografos, é grande apreciador, e arguto, das palavras cruzadas. Por isto, quem sabe, o povo inglês, enquanto não lhe sobra o tempo, contenta-se em pôr a sua confiança no autor do plano e na sua comprovada capacidade de enfrentar e resolver *puzzles*.

Além disto, o relatório Beveridge tem tudo que pode impressionar favoravelmente, ao primeiro golpe de vista. E' uma peça inteiriça, bem urdida. E' um trabalho eminentemente orgânico, cujas sugestões inovadoras estão muito longe de ser mesquinhas, em comparação com o atual sistema inglês do seguros sociais, e surgem fortemente impregnadas desse novo espírito de reconstrução, dessa esperança universal de um mundo melhor, apenas adivinhado, ainda inconsistente, cuja presença parece, entretanto, que já nos acompanha, acenando com uma era definitiva de redenção, que nos fará esquecer os horrores e misérias pungentes da hora atual.

E' cedo, entretanto, para saber se o plano Beveridge é um produto de exportação. O trabalho ainda está sofrendo retoques. Não há muitos dias o próprio autor proclamava ter feito no plano "todos os cortes necessários". Mas, a poderosa inspiração dessa obra não poderia deixar de ecoar entre nós, como ecoou no mundo inteiro, trazendo-nos o influxo irresistível daquele novo espírito, daquela esperança universal de que se acha saturada.

Foi isto, sem dúvida, que animou Oscar Saraiva ao cotejo entre as idéias do plano e a realidade brasileira dos Seguros Sociais.

Ninguém tem mais autoridade para fazê-lo. Nenhuma ocasião mais oportuna.

No campo da previdência social, Oscar Saraiva tem sido batalhador desde a primeira hora. Quando, em 1931, ingressamos na antiga Procuradoria do Conselho Nacional do Trabalho, aí fomos substituir o conferencista de hoje, que há muito já vinha pelejando o bom combate em prol da segurança coletiva dos trabalhadores do Brasil. Acompanhando o nosso seguro social desde os seus primeiros passos, ninguém melhor do que êle conhece as suas fraquezas e as suas potencialidades, os seus defeitos e as suas virtudes, ninguém mais do que êle compartilhou dos esforços e canseiras que tem custado a tarefa de corrigir a uns e de aperfeiçoar a outros.

Ninguém melhor do que êle sabe que o momento é decisivo para o coroamento dessa tarefa.

De fato, o nosso seguro social se encontra em plena crise de crescimento. Evolvendo modestamente até 1930, tomou daí por diante tão rápido impulso, que fatalmente haveriam de aparecer, como conseqüência natural, os males que alguns críticos inexpertos procuram atribuir ao sistema e, não, ao seu desenvolvimento acelerado. O que pode comportar crítica é o adiamento da solução dos problemas que presentemente se acumulam e que o ilustre conferencista sumariou com tanta sagacidade.

Não que o quadro atual de nossa previdência seja desanimador. Apesar das mazelas que se lhe apontam, há nele uma grande força criadora, que é preciso não deixar pere-

cer, que se deve, ao contrário, aproveitar em toda a sua inteireza, para a nova etapa com que nos acena o conferencista, a etapa da extensão dos seguros sociais à totalidade da população nacional, etapa grandiosa, que deverá integrar essa população num lídimo e compreensivo regime de segurança social.

E neste ponto é que aparece a nossa única, talvez, mesmo, aparente, divergência.

A extensão preconizada constitue sem dúvida, um programa indeclinável, mas não é, a nosso ver, a tarefa instantânea. Para nós, a impreterível tarefa da hora que passa deve consistir no aperfeiçoamento dos quadros urbanos do nosso seguro social. Com efeito, se ainda não levamos a cabo os trabalhos da paragem em que nos encontramos, como prosseguir e lançar mãos a novo cometimento, de que o primeiro é a base?

Urge, isto sim, dar à obra do presente o seu completo acabamento, antes de encetarmos a marcha, que será penosa e difícil, para a etapa que se avizinha. Urge dar o remate adequado ao ciclo urbano da nossa previdência, para que estejamos aptos a avançar e atingir o ciclo rural.

E aqui voltamos a concordar com o ilustre orador. Os pontos basilares da tarefa que presentemente se impõe são os que êle lúcida e traçou. Dentre os mesmos, os mais incisivos podem sintetizar-se numa palavra simbólica: unidade.

Com efeito. E' necessário, antes de tudo, o regresso à unidade de administração do seguro social, unidade no bom sentido, no sentido racional, isto é, unidade de supervisão, de orientação, de coordenação, de fiscalização. Não a unidade no conceito simplista da fusão ou juxtaposição dos órgãos que proporcionam as prestações, os quais podem ser divididos e fragmentados de acôrdo com as necessidades funcionais do sistema e obedecendo às peculiaridades das categorias de segurados abrangidas, sem absolutamente prejudicar a unidade administrativa que deve existir e que atualmente deixou de existir.

Em seguida, a unidade do próprio seguro, no sentido de que as contribuições devem ser uniformes, a contribuição do Estado efetivamente prestada e distribuída, e os benefícios os mesmos para todos os segurados, suficientes e livres de peias burocráticas, garantido o limite mínimo que o conferencista tão bem justifica.

Esta, acima de quaisquer outras, é a iniciativa que está a exigir pronta consecução. Porque, somente a prática intensiva e eficaz do seguro-doença é que nos poderá fornecer os ensinamentos e os dados experimentais, necessários e insubstituíveis, que deverão orientar a extensão da previdência aos demais trabalhadores, muito especialmente aos trabalhadores do campo.

Segundo a opinião autorizada do Dr. Carlos de Souza Duarte, "com a deficiência de conhecimentos profissionais e técnicos; a predominância de processos antiquados; a ausência de espírito de associação e assistência mútua; a dificuldade de crédito; o desconforto de uma vida áspera no interior; o trabalho do nosso homem do campo, revestido embora de certo cunho primitivo, restos da herança daquele primeiro povo de pastores e lavradores que lançou as bases da agricultura brasileira, ainda é a força admirável de que depende a estabilidade da nossa vida de povo livre, em marcha ascendente para os mais altos desígnios".

Por aí se vê como é complexo o trabalho a realizar e como os moldes terão de ser diferentes.

O seguro social dos operários agrícolas, fiel, aliás, à seqüência histórica, deverá, no início, consistir muito mais em assistência do que em previdência pròpriamente dita. Terá de começar pelo combate aos três gigantes beveridgianos: doença, ignorância e desasseio. Terá, primeiro, de ir ao encontro do trabalhador, doente e inculto, onde quer que êle se encontre, terá de varar os mais recônditos sertões, diagnosticando, tratando e educando, isto é, aumentando a sua capacidade e melhorando a qualidade de seu trabalho. Deverá, assim, obedecer a uma ação ampla e coordenada, cuja fase liminar proporcione ao homem rural não só assistência médico-sanitária como educação popular e profissional, além de outras medidas complementares, tais como a ampliação dos meios de transporte e de crédito e a garantia da propriedade e do direito aos frutos do trabalho. Sem desconhecer o fenômeno das migrações periódicas, deverá contornar os efeitos do êxodo rural relacionados com a continuidade da assistência. Terá, em suma, de realizar e viver um autêntico ensaio de bio-sociologia rural brasileira. Mas, terá empreendido a maior reabilitação econômica e social de todos os tempos.

Adotadas, sem delongas, as medidas preparatórias preconizadas, estou com Oscar Saraiva em que não nos devemos arrezeir da magnitude da tarefa, nem temer o seu insucesso. O entusiasmo do conferencista nos anima ao *tentamen*. Êle, o bom batalhador, sabe, como Foch, citando De Maistre, que a batalha perdida é sempre aquela que se pensa ter perdido.

Porfiemos, pois, na emprêsa, certos de que o mundo tão sonhado de amanhã será forçosamente o mundo da Segurança Social".

Em seguida falou o Sr. Ari de Castro Fernandes, chefe da Secção de Assistência e Previdência da Divisão de Estudos do D.A.S.P.:

"Foi no ambiente "social" do nosso Pavilhão, na Feira de New York, em 1939, que tive o duplo prazer de conhecer o nosso ilustre conferencista.

Prazer duplo. Primeiro — o de encontrar um homem de inteligência viva, cultura ampla e convívio amável. Segundo — o de um maníaco de assistência social, que encontra um maníaco de previdência social e descobre um denominador comum, pois ambos levam a sério o tal adjetivo "social".

Não me admira, pois, o interesse do-nosso prezado doutor Saraiva pelo plano Beveridge, nem a maneira por que aprecia e analisa o projeto de reconstrução do economista inglês, ao qual prestou colaboração direta e brilhante, recentemente, em Montreal.

Não regateio aplausos ao que foi dito. Como debatedor, permito-me tão somente a tarefa de suplementar a conferência, no quanto e como possa, tentando, talvez em vão, desafogar a tirania dos 30 minutos, sofrida pelo orador.

A primeira observação que me ocorre fazer é que o plano Beveridge não pode ser observado e apreciado como fenômeno isolado, nascido por geração espontânea, independentemente de outros trabalhos análogos, nacionais e internacionais, antecedentes e subseqüentes.

Com efeito, êle ocorre a meio de uma seqüência de fatos histórico-sociais da mais alta relevância, os quais caracterizariam a sua essência e razão de ser, e refugariam qualquer idéia, simplista de que êle seja determinado, condicionado pelo conflito atual.

Sem desejar fazer história, poderíamos, em breves palavras, lembrar a existência de quatro grandes fases.

Depois de um longo período, conhecedor apenas de medidas mais ou menos precárias da assistência caridosa, nasce a previdência social, com o pecado original de ser um mal disfarçado instrumento político.

Comentando a lei alemã de 21 de outubro de 1878, relativa às "atividades do partido social-democrata, perigosas à coletividade", é Bismarck quem afirma:

"...seria inoportuno combater as tendências subversivas apenas com medidas repressivas, particularmente mediante leis voltadas contra os socialistas; tal ação antes deve ser acompanhada de medidas que tenham por fim levantar o nível de bem estar do operariado".

Seguem-se cinco décadas, que presenciam o grande desenvolvimento das formas técnicas e complexas do seguro social, cada vez mais "seguro", porém, não cada vez mais "social". E tão técnico e tão complexo, que quasi se transforma em ciência hermética, acessível apenas aos iniciados. E quasi os meios se transformam em fins, a previdência a se esquecer de que, em última análise, ela é um método de financiamento antecipado da assistência.

Embora as vantagens do sistema de previdência social fôssem evidentes, não menos evidentes eram as suas deficiências.

Entramos, então, na quarta e última fase, a atual.

Será Beveridge o iniciador, como muitos pensam? Não. Nem mesmo lhe cabe a prioridade de confrontar os conceitos de "seguro social" e "segurança social", de "insurance" versus "security".

Efetivamente, uma das características básicas da política de Franklin D. Roosevelt, lançada em 1933, como decorrência imperativa da grande depressão, ocorrida na gestão presidencial de Herbert Hoover, foi a da segurança social, a "social security", cujo sentido essencial era o da unificação da previdência e da assistência. Assim é que, a partir de 1935, vê-se a formação progressiva de uma grande unidade administrativa — a "Federal Security Agencies" — integrada não somente pela Comissão de Segurança Social ("Social Security Board"), mas também pelas repartições sanitárias, de educação, de reabilitação profissional, e de proteção à juventude. São as idéias beveridgianas sem plano.

As grandes linhas da segurança social estavam lançadas desde o Código Internacional de Seguro Social, elaborado pelo Bureau Internacional do Trabalho, em 1933; marcaram o traço essencial das leis norte-americanas de seguro social de 1935 e 1939, e da lei neo-zelandesa de 1938; e comparecem no Código Inter-americano de Seguro Social, redigido em Santiago de Chile, em 1936, reafirmado na Reunião de Havana, em fins de 1939.

Dêsses antecedentes, Beveridge confessa a influência da Nova-Zelândia. Mas talvez não seja ousado afirmar que a

idéia mater atravessou o Atlântico na direção oposta da costumeira. Fê-lo dos Estados Unidos para a Inglaterra.

Tais reparos não diminuem o vulto do grande economista e planejador inglês. Antes evidenciam madureza e objetividade.

Beveridge demonstrou que a segurança social, como direito fundamental humano, administração do capital homem pela liberação da necessidade, interesse nacional e internacional, compatível com qualquer regime econômico e político — não é a fase negativa da "reconstrução" de um "Governo Papai Noel", enfraquecedor da iniciativa e do estímulo.

E, passando do abstrato para o concreto, Beveridge traçou êsse magnífico plano que "faz parte de uma política de um mínimo nacional", intimamente condicionado ao custo de vida, universal, e adequado ao essencial à subsistência.

Porque os fundamentos do plano Beveridge implicam a idéia de suficiência dos benefícios no todo e enquanto durar a necessidade, tentaríamos uma imagem literária, dizendo que, em busca da perfeição e da beleza, para além da realidade objetiva, o plano traz em si a noção do espaço-tempo tetradimensional de Minkovsky.

Compreende-se, pois, a imensa repercussão do plano sobre as leis chilena, equatoriana, peruana e mexicana de 1942, sobre o plano Delano, sobre os trabalhos da Conferência de Santiago do Chile, em setembro de 1942, e, finalmente, sobre o nosso projeto de Consolidação das Leis de Previdência.

Essa influência decisiva do plano Beveridge basta para evidenciar o erro dos que nele nada vêem de interessante. Mas, por outro lado, pede que se advirta aos apressados sobre algo essencial.

O plano Beveridge transpôs fronteiras e ganhou prestígio porque é realmente magnífico. Mas assim o é, porque se mostra eminentemente objetivo, específico, concreto. E' o próprio Beveridge quem diz:

"O plano de segurança é tão britânico quanto o clima e o caráter da nossa nação".

Não é, pois, artigo de exportação, que se aceite sem experiência e sem exame prévio das condições locais.

A segunda observação, que desejo acrescentar, diz respeito a um aspecto essencial do plano Beveridge, a um dos três pressupostos que o próprio autor considera básicos, e ao qual, entretanto dá tratamento insatisfatório.

Efetivamente, o problema da proteção à saúde constitui o ponto fraco, o calcanhar de Aquiles do plano. Em verdade lá encontramos pouco mais que o enunciado.

O público, os governos e os médicos são acordes em reconhecer a imperiosa necessidade da assistência médico-social. Beveridge não foi muito além. Deixou em suspenso todos os grandes problemas decorrentes.

Dentro do esquema de segurança social, que papel devem desempenhar o centro de saúde, o pequeno hospital regional polivalente, o grande hospital geral, o especializado? Como prover à assistência domiciliar e à institucional? À geral e à especializada? Até onde considerar o direito de livre escolha do médico pelo paciente? Até onde respeitar o caráter individual da prática médica e dirimir o conflito com a socialização da medicina?

Beveridge silencia. E diz apenas: — “São problemas deixados pelo relatório para novos estudos”.

E surgiram, no mundo, novos estudos, como cogumelos após a chuva.

O Conselho Nacional de Saúde e Pesquisas Médicas, da “Commonwealth” australiana planifica serviços médicos “funcionalizados”, absorvendo, na esfera executiva, a quasi totalidade das atividades da medicina. Projeto apenas.

Nos Estados Unidos, o projeto Wagner-Murray-Dingell, apresentado ao Congresso em 3 de junho deste ano, reserva 3% da renda total dos fundos do seguro social unificado, para o seguro-doença. Mas não baixa a detalhes.

Também não temos maiores minúcias sobre o relatório canadense do Dr. L. C. Marsh, bem como sobre o da Comissão Consultiva de Seguro Saúde, presidida pelo doutor J. J. Heagerty.

As discussões mais interessantes ferem-se na própria Inglaterra.

A Comissão de Planejamento Médico, da Associação Médica Britânica, apresentou, em junho de 1942, um plano ultra-conservador. Não ia muito além daquele sábio postulado — deixar como está para ver como fica.

Pouco depois, a Comissão de Pesquisas e Planejamento Médico, sub-produto da primeira, lançou outro projeto meio socialista, porém com muitas e fortes concessões à iniciativa privada no exercício da medicina.

Ambos os projetos aludem a salários básicos para médicos, plus um tanto *per capita* e por espécie.

Por outro lado, o Dr. Stark Murray, num livro de grande repercussão — “Health for all” — traça um plano nitidamente socialista e arrola o médico como servidor público.

Todos concordam em um ponto: autonomia técnica da assistência médica. Assim também Beveridge. A proteção à saúde não será competência dos departamentos que administrarem a segurança social, mas sim das repartições sanitárias, Ministérios ou Departamentos de Saúde, ou, então, de alguma Comissão incumbida de aplicar os fundos sociais, através de uma rede administrativa regional.

O ponto crucial da questão reside em saber como financiar a assistência médica. Para que se tenha uma idéia da ordem de grandeza do problema, basta dizer que Murray estima os compromissos em 140 milhões de libras esterlinas por ano; as aludidas Comissões, em 160; e Beveridge, em 170.

Chegam todos (exceto Beveridge) a uma conclusão categórica e desoladora: — o segundo pressuposto do plano Beveridge — proteção à saúde — *não pode ser executado imediatamente*.

Ainda que os ingleses reconheçam, unânimemente, que os problemas de assistência médica devem ter prioridade alta no programa de reconstrução de após-guerra, seja quanto a pessoal, seja quanto às instalações, e que não devem ficar rigidamente condicionados à capacidade financeira dos doentes — fato é que o custeio da assistência médico-social constitui uma ducha fria no capítulo da exequibilidade prática do plano Beveridge.

Será isso um cheque-mate?

Não seria possível contemporizar, desenvolvendo, melhorando os sistemas assistenciais, de seguro-doença, e de reparação dos riscos profissionais, até uma época mais madura?

Mas, afinal, o próprio Beveridge disse: “a time for revolutions, not for patching”.

Verdade que, dizem os jornais do domingo próximo passado, o Governo Inglês anuncia para breve uma declaração sobre a imediata aplicação da primeira parte do plano de segurança social, referente aos abonos infantís.

Teremos, então, a tentativa de aplicação do plano por partes?

Parece.

De qualquer modo a notícia é auspiciosa e prenuncia a calma após a borrasca, no cenário político.

* * *

Se me perguntarem o que proporia eu como solução, responderei contando uma pequena história lida num dos últimos números do *Reader's Digest*.

Uma mocinha romântica sonhou que estava sendo raptada, levada pela janela, e, depois, em desabalada e perigosa corrida, pela estrada. Em dado momento o facinora pára, contempla a paisagem, penteia o cabelo. A mocinha, decepcionada, pergunta: — E agora, que você vai fazer? — O raptor responde: — Não sei. Quem está sonhando é você, e não eu.

* * *

Ainda que Sir William Beveridge possa dizer, muito honestamente, sincero como em todas as suas palavras, que o seu plano é apolítico e incolor, fato é que êle apresenta, incontestavelmente, tendências socialistas, social-democratas, digamos melhor, e foi encontrar grande apóio no prestigioso partido trabalhista inglês, embora Beveridge, pessoalmente, seja conservador. Verdade que também foi apoiado pelos conservadores avançados.

No batismo de fogo dos debates parlamentares de 16 a 18 de fevereiro deste ano, falaram três Ministros, em nome do Governo. Sir John Anderson foi sibilino. Sir Kingsley Wood, em nome do Tesouro, foi desanimadoramente pessimista em sua marcha a ré. E Sir Herbert Morrison, habilidoso, sutil, deu uma injeção de óleo canforado no pobre enfêrmo.

Agora, ao que se presume, o clima melhorou.

* * *

Há 30 anos passados, ao mesmo tempo que Lloyd George, o ministro inglês da vitória de ontem, inaugurava o seguro-doença, também Winston Churchill, o ministro inglês da vitória de amanhã, então Presidente da Comissão de Comércio, criava o seguro-desemprego, com a assistência do mesmo Sir William Beveridge.

E é Churchill quem diz: — “A época está madura para grandes avanços... Assinalem-me, tanto a mim quanto a meus colegas, como fervorosos partidários do seguro nacional obrigatório para todas as classes, para todos os fins, desde o berço até o túmulo... Os ociosos, ricos ou pobres, deverão ser tonificados”.

A segurança social breve chegará junto ao berço. Que venha breve o resto, antes que esta geração chegue ao túmulo”.

Na réplica, que se seguiu ao último debatedor, o Sr. Oscar Saraiva, em brilhante improviso, respondeu aos comentários que seu trabalho merecera.