

A política social em face da natalidade

STANISLAW FISCHLOWITZ

Chefe da Secção de Legislação dos Seguros Sociais do Ministério do Trabalho da Polónia. Membro do Comité Internacional de Peritos em Seguros Sociais.

I

SE tentarmos definir, rapidamente, toda a essência do problema brasileiro, não acharemos a melhor definição, para esse conjunto de questões, que a da proporção entre o quilômetro quadrado e a população que nele reside. O respectivo algarismo (5 por km²) é muito significativo (1). Nele se situam *in nucleo* todos os magnos problemas do presente e do futuro. O aspecto interno, demográfico e geopolítico brasileiro é de todos conhecido.

Dependerá, fundamentalmente, desse fator básico a posição internacional do Brasil no mundo de amanhã.

Seria unilateral (como toda tese que estabelece um denominador comum para uma grande diversidade de fenômenos) mas se aproximaria muito da realidade a opinião segundo a qual todos os conflitos armados, inclusive o atual, resul-

tam, em sua essência, da desproporção entre o território e a população. A segunda guerra mundial é um conflito entre países de densa população, de um lado, e os de escasso povoamento, de outro. A guerra por si mesma dificilmente poderá resolver o problema do "espaço vital", questão de "conteúdo real", embora tão vilmente utilizada como palavra de ordem pelos agressores.

O problema da intensificação do povoamento, no Brasil, espera uma solução urgente, tanto para tornar possível a exploração das riquezas naturais, para assegurar o desenvolvimento do progresso industrial, para estabelecer um padrão de vida humano, como para garantir a independência de um povo nobre, tornando-o forte.

Não há milagres nessa matéria. O resultado só pode ser obtido pelo acréscimo natural da povoação ou por meio de fortes correntes migratórias. *Tertium non datur!* Aumentar a natalidade, reduzir a mortalidade, especialmente a infantil, amparar a maternidade (principalmente em relação às classes mais numerosas, economicamente fracas e socialmente dependentes), ou abrir, tanto quanto possível, as portas à imigração em massa — eis a alternativa premente que se apresenta ao Brasil, terminada a guerra.

Qual será a solução? Parece que a escolha já foi feita, em favor da primeira destas duas.

Estudar, no momento, todas as vantagens e desvantagens dos movimentos migratórios, que ressurgirão da atual guerra, seria prematuro.

(1) Densidade em outros países e continentes:

Japão	179
Bélgica	271
Países Baixos	245
Itália	137
Alemanha	142
França	76
Argentina	4
Bolívia	2
Chile	6
Estados Unidos	16
Perú	5
Cuba	37
EUROPA	46
AMÉRICA	6
ÁSIA	27
ÁFRICA	5
AUSTRÁLIA	1

É possível que a futura composição econômica e cultural dos países de emigração apresente maiores complexidades, comparativamente à emigração do passado.

O problema do acréscimo natural da população assumirá então a primazia.

II

A política nacional brasileira do Estado Novo fundamenta-se, sem dúvida, numa eficiente orientação demográfica.

A legislação e a prática administrativa brasileira, nestes últimos dez anos, atestam eloquentemente essa atitude positiva do Estado Novo, em relação a esse grande e complexo problema.

A regulamentação, orientada nesse sentido, da política social brasileira prestará aqui serviços relevantes, pois se aplicará a milhões de trabalhadores e respectivas famílias, cuja participação no acréscimo natural da população — sempre forte — poderá ser aumentada facilmente, pela aplicação apropriada de umas tantas medidas econômico-sociais. Não se cogitaria apenas da quantidade, mas, principalmente, da qualidade da nova geração, que deverá ser sã e forte, capaz de resistir eficazmente às duras provas da vida atual. Ora, mais que qualquer outra classe, o proletariado, o assalariado da indústria, dos transportes, do comércio e dos demais domínios da economia nacional, necessitam da intervenção protetora do Estado.

Muito já se fez, nesse sentido, quer pela legislação trabalhista, moderna e adiantada, quer pela Previdência Social que pode, orgulhoso, contemplar os frutos de sua curta mas brilhante atividade.

Muito promissor nos parece o desenvolvimento posterior da legislação, no sentido de sua adaptação às necessidades existentes.

A finalidade principal de todos os esforços que visem garantir adequada proteção à trabalhadora gestante e ao seu filho, à mulher do trabalhador e seu rebento, reside numa concordância perfeita entre os dois ramos fundamentais da legislação social, a atividade protetora e a seguradora.

Demonstram as experiências não ser fácil a consecução desse objetivo, tão simples à primeira vista.

Submeteremos a uma análise o problema do amparo à trabalhadora parturiente, no intuito de provar como, ao nosso ver, sem novos onus para

a economia, se pode resolver o assunto, eficazmente e com maior vantagem para a classe amparada.

Deve-se procurar aqui métodos capazes de, por meio de uma revisão das instituições existentes, garantir o máximo rendimento com menores despesas.

Vale a pena procurar, nesse setor da política social, a melhor solução. Afastando-nos do lado exclusivamente social do problema e das considerações sobre a natalidade como, só por si, uma grande finalidade, não se poderia, contudo, encarecer demasiado o valor de uma solução sob o aspecto estritamente econômico. Na economia nacional, a mão de obra feminina desempenha papel importante, em tempo de guerra como na paz.

Ora, não se pode assegurar à economia a participação da mão de obra feminina sem a adaptação da legislação social em vigor às condições fisiológicas específicas da trabalhadora.

Impõem-se, aqui, deveres nitidamente distintos :

1) Garantir à trabalhadora grávida seu afastamento do trabalho, durante certo período anterior ao nascimento presumível do filho e durante certo tempo subsequente a esse fenômeno. Deve-se fixar o período de afastamento de forma que o parto possa realizar-se nas melhores condições físicas possíveis, proporcionando, assim, rápido e completo restabelecimento da mulher.

2) Assegurar à trabalhadora que faz uso do referido direito os meios adequados de subsistência. Considerando a situação da parturiente e lactante, os benefícios vão proporcionar os meios de subsistência correspondentes ao período normal de sua vida e, ainda mais, custear as despesas extraordinárias que fatalmente surgirão.

3) Proporcionar à mulher grávida a assistência obstétrica de qualidade adequada, como socorro médico especializado para o recém-nascido.

Examinando estes itens do programa político-social subordinado aos fins de proteção à maternidade, não nos parece difícil enquadrar a realização deste programa nos dois grandes campos da política social : a) proteção ao trabalho, e b) seguros sociais.

O primeiro item faz parte da legislação protetora do trabalho.

O terceiro só pode ser realizado pela aplicação dos seguros sociais, tanto pelo ramo especial que cobre exclusivamente esse risco, como pelo seguro-saúde geral, que abrange os riscos da doença, maternidade, etc. O risco da maternidade

presta-se a constituir objeto do seguro. A natureza extremamente homogênia do risco, a ausência de fraudes, simulações e agravações, a regularidade do estado físico ocasionado pela intervenção do risco muito facilitam toda a atividade do seguro contra esse risco, cuja frequência não escapa a um cálculo objetivo, a uma fórmula atuarial simples.

O tempo litigioso entre a proteção e o seguro constitui, pelo contrário, assunto que se refere ao segundo item. Quem deverá encarregar-se do dever de proporcionar à trabalhadora parturiente os meios de subsistência, no período em que, por força da legislação, fica afastada do trabalho? Será acaso, seu empregador — segundo os compromissos baseados na legislação protetora, ou o seguro social — que cobre o risco da maternidade? Qual destas é a melhor solução, mais favorável para os beneficiários, menos onerosa para as classes chamadas a suportar os encargos daí decorrentes?

As legislações européia e sul-americana não respondem à questão de modo tão unânime como no caso dos dois deveres da proteção à maternidade. Acentua-se cada vez mais a tendência em favor do seguro, não desaparecendo, contudo, soluções contrárias, que lançam a responsabilidade do empregador a subsistência da trabalhadora antes e depois do parto.

III

A política social brasileira ainda não proferiu a última palavra, ao nosso ver. Não se adotou ainda uma solução única; as que vigoram correspondem, em maior parte, ao primeiro item, em menor parte, ao segundo.

A Constituição brasileira de 1937, além dos dispositivos de caráter geral sobre a proteção à infância e à juventude (Art. 127), que obrigam o Estado a assegurar-lhes as "condições físicas e morais de vida sã e harmonioso desenvolvimento de suas faculdades" (o que já implica no amparo à maternidade, indiretamente), sobre o assunto se exterioriza na forma seguinte (art. 137 1) :

"... assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto".

Inspirada pelas mais amplas considerações de ordem moral como econômica, social como humanitária, demográfica como política, a Constituição as-

segura à trabalhadora no desempenho das mais elevadas funções do sexo, no período da gravidez que a impossibilita para o exercício do trabalho assalariado, os mesmos recursos que recebia anteriormente como contrapartida de suas atividades econômicas.

De todas as constituições do mundo presente, sobreleva-se a Magna Carta do Brasil, que ultrapassa, com essa garantia, o mais elevado padrão social de todas as outras.

Não corresponderia à realidade uma interpretação demasiado vigorosa e teórica do disposto acima, quanto ao salário garantido à assegurada, nas referidas condições. É evidente que a Constituição visa evitar perdas econômicas decorrentes da inatividade da gestante. No período do seu maior rendimento fisiológico com a suspensão transitória de sua atividade econômica, a gestante se beneficiará com recursos financeiros correspondentes às rendas normais de seu trabalho, que não podem ser, portanto, inferiores ao salário da trabalhadora.

Aplicando, por outro lado, a interpretação do direito constitucional, não acreditamos que o texto do art. 137 1 explique claramente qual dos dois possíveis métodos (compromisso do empregador ou obrigação do seguro) deve ser empregado.

Deixa a Constituição a decisão livre da solução do legislador.

Ora, vale a pena sublinhar, nessa altura, que não somente a Constituição, forçosamente menos precisa e concreta em seus conceitos, mas mesmo a Legislação em vigor com a prudência e circunspeção digna de todos os elogios a decisão definitiva acerca do método a ser empregado nesse setor da política social. A dualidade: seguro ou compromisso de empregador subsiste, por conseguinte, ainda totalmente.

O decreto n. 214.174, de 1 de maio de 1932, regulamentando o trabalho de mulheres e menores prevê, em particular, que durante quatro semanas antes e quatro semanas depois do parto a trabalhadora deve afastar-se do trabalho assalariado, sendo previsto mesmo um prazo adicional de duas semanas posteriores em casos especiais devidamente comprovados.

O art. 9.º desse decreto prevê, ao mesmo tempo, que, nessa situação, a trabalhadora terá direito ao auxílio equivalente à metade do salário médio pago nos seis últimos meses. No que concerne ao assunto, quem deve suportar os encargos relacionados com o auxílio — maternidade — a al-

ternativa que tanto nos tem preocupado — segurador ou empregador? O decreto-lei acima referido não trouxe uma solução definitiva. No art. 14 prevê que o auxílio-maternidade será pago pelas Caixas criadas pelo Instituto de Seguros Sociais e, “na falta destas, pela empregador”. Não nos parece, contudo, que possa, em face do decreto, subsistir a menor dúvida sobre a preferência concedida pelo legislador ao método de seguro. Só “na falta” do seguro-maternidade, o auxílio por causa da maternidade deve ficar a cargo do próprio empregador. É evidente que à luz da Constituição em vigor, os dispositivos legislativos acima mencionados não poderiam, aliás, ser considerados como suficientes. A garantia da metade do salário, em tempo de incapacidade para o trabalho ocasionada pela maternidade, não corresponde ao padrão social da Constituição, cujo art. 137, p. 1, garante, nessa situação, a totalidade do salário. Já por esse motivo deve e, se não nos enganamos vai, em futuro próximo, ser submetida a uma revisão, a legislação vigente a esse respeito.

IV

Voltando à alternativa acima mencionada, parece-nos justo passar a vista no que foi feito nesse domínio pelas instituições de Previdência Social. O panorama dos seguros sociais brasileiros apresenta ainda, no momento — não é segredo para ninguém — divergências profundas no que se refere ao padrão de benefícios, juntamente com as desigualdades paralelas de nível de encargos, etc. O nivelamento dos seguros sociais pela introdução de um plano único de benefícios — obra interessantíssima do Conselho Atuarial — vai provavelmente, esperamo-lo, transformar-se brevemente em realidade, mas ainda não foi posta em vigor definitivamente.

Não se poderia, por conseguinte, ignorar, no momento, a co-existência de altos e baixos níveis de benefícios e contribuições tanto em geral, como no que se refere, em particular, ao seguro-maternidade e natalidade. A falta, quase completa, da assistência médico-social, a totalidade dos benefícios sendo composta de prestações em espécie, empresta, num grau particular, um caráter definido também ao seguro-maternidade e natalidade.

A sua situação atual é muito simples.

Alguns Institutos, tais como: I.A.P. dos Marítimos, I.A.P. dos Industriários e I.A.P.

dos Empregados em Transportes e Cargas não preveem, de todo, a concessão dos benefícios, em casos da maternidade-natalidade. Outros, incluindo os benefícios por causa da maternidade e natalidade no regime dos seus benefícios, concedem, todavia, apenas na forma do capital único, tendo por fins, evidentemente, a cobertura das despesas extraordinárias ligadas a esse acontecimento juntamente com o tratamento médico, sem outorgar à trabalhadora parturiente recursos chamados a substituir o salário normal não pago por causa da inatividade econômica da assalariada.

Os três Institutos de Aposentadoria e Pensões seguintes: dos Comerciantes, dos Bancários e da Estiva concedem, em particular, nesse caso, o auxílio-natalidade igual a 50% da média dos salários ou vencimentos e dividido em duas quotas: uma paga antes e outra depois do parto, com um limite superior. O risco coberto não é somente o da maternidade da trabalhadora segurada, mas o da natalidade, do nascimento do filho do segurado. O seguro trata desses outros casos indiferentemente, (com exceção do sistema em vigor no Instituto dos Bancários, onde o nível dos benefícios é nitidamente diferenciado, conforme se trata do primeiro ou do segundo caso). O risco físico-econômico em relação à segurada é tratado assim ao par do risco puramente econômico, em relação ao segurado.

O encargo do auxílio-maternidade é, por conseguinte, na falta da solução contrária da legislação sobre seguros sociais suportado pelo próprio empregador, separada e individualmente.

Não é, então, para estranhar, que nessas circunstâncias, o projeto da unificação dos seguros sociais, deixando aliás de lado a assistência médico-social, cuja implantação prevê como etapa posterior do desenvolvimento, concedido mais ou menos sob as mesmas condições, aumentando, porém, a sua proporção em relação ao salário médio até 60% (art. 35 do projeto de decreto-lei sobre a unificação das Instituições de Previdência Social) (x).

V

Depois de ter passado em revista tanto a legislação dedicada à proteção trabalhista como a legislação sobre a previdência social, voltamos então, mais uma vez, não tendo encontrado uma solução definitiva e categórica desse assunto, à alternativa acima exposta.

(x) “Revista Brasileira Atuária” N. 1, pág. 78.

Não pode existir, a nosso ver, uma séria dúvida que na legislação em vigor na América Latina tendências bastante acentuadas fazem-se sentir no sentido de responsabilizar o empregador da subsistência individual da sua trabalhadora em caso de parto. Essa tendência exterioriza-se especialmente na legislação da Colômbia, do Equador, do México e do Uruguai.

Somente no Chile, Perú e Venezuela funciona o seguro social abrangendo a cobertura completa do risco-natalidade e maternidade pela concessão dos benefícios, tanto em espécie como em natureza. Cumpre mencionar, além desses, Cuba e Argentina, que, sem conseguir introduzir um sistema largo dos seguros sociais incluindo, por assim dizer, automaticamente, o seguro maternidade, achavam necessária a garantia especial da maternidade por via dum seguro especial, cobrindo esse risco particular.

Em quase todos os demais países parece existir uma preferência marcada para a solução contrária.

Talvez não nos enganemos também, supondo que a preparação duma reforma no sentido do reforço e alargamento das obrigações do empregador, fazendo, no momento presente, objeto dos estudos, possa ser considerada como prova de uma tendência semelhante no Brasil.

Que nos seja então permitido exprimir, nessa altura, a nossa opinião a esse propósito, baseada tanto nas pesquisas teóricas, como estudos prático desse assunto em geral, como enfim, na observação das condições da vida econômica e social brasileira. A nosso ver, a melhor solução possível desse grande e importante problema não pode ser obtida senão pela aplicação para os fins da proteção à natalidade, à maternidade da trabalhadora parturiente e à mãe como ao recém-nascido, do método comprovado do seguro social.

Se não nos deixamos impressionar pelas tendências tão retrógradas arrancadas em países totalitários europeus que destinam à mulher um papel reduzido dentro de quatro K : Kleider, Küche, Kirche e Kinder (lema do nazismo alemão : vestido, cozinha, igreja e criança).

Se acreditamos que a mulher seja chamada a ocupar posições deveras importantes na economia moderna. Segundo os últimos dados da estatística (1930-1936), a participação da mulher no conjunto da população economicamente ativa é, em milhões, a seguinte :

	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
Alemanha	21	11
França	14	8
Grã Bretanha	15	6
Itália	13	5
Japão	19	11
Estados Unidos	38	11

Ambas as guerras mundiais contribuem, sem a menor dúvida, a tornar a proporção constante de mulher, na vida econômica, muito maior.

Se considerarmos que tudo nessas condições pareça justificar um esforço no sentido de conciliar as novas funções econômico sociais da mulher emancipada com as suas eternas funções de natureza fisiológica :

se as condições específicas do Brasil parecem ditar-nos um esforço particularmente forte e perseverante no sentido de assegurar um acréscimo maior natural da população ;

se nos propomos de acordo com a Constituição, com as tendências presentes do Estado Novo, com as linhas gerais da política social brasileira tanto progressiva e, ao mesmo tempo tão prática e realista, garantir um amparo eficaz à trabalhadora gestante ;

se enfim, desejamos obter, com o mínimo de encargos, os maiores resultados práticos, não existe uma solução diferente do que a implantação de um seguro-maternidade encarregado da proteção à trabalhadora gestante.

É verdade que a legislação internacional do trabalho, criando bases internacionais de todos os ramos de seguros sociais, não conseguiu regulamentar, de maneira satisfatória, o seguro maternidade.

Falta ainda, uma convenção, dedicada especialmente a esse assunto ; a convenção de Washington de 1919 que contem certas cláusulas referentes a esse problema deixa tanto a desejar sob todos os aspectos possíveis, que não pode ser considerada como um fundamento internacional apropriado do seguro.

Podemos, contudo, sem nos enganar, afirmar que os ambientes internacionais responsáveis pela política social mundial, e em particular a Repartição Internacional do Trabalho, considera o seguro-maternidade como o melhor método social capaz de garantir o amparo à mulher trabalhadora e, ademais, como uma das mais felizes aplicações da idéia do seguro em geral.

Para evitar todos os malentendidos desejamos acrescentar que uma solução ótima do problema deveria, a nosso ver, consistir na instituição de um seguro completo, abrangendo, de um lado, a concessão do auxílio-maternidade à segurada (e eventualmente do auxílio-natalidade ao segurado por causa do nascimento do filho) juntamente com todos os demais benefícios em espécie e, de outro lado, um sistema satisfatório da assistência médico-social (socorro médico e obstétrico, tratamento hospitalar, etc.).

Não se pode, todavia, encarar o problema da assistência médico-social, em caso de maternidade, separadamente da questão dessa assistência geral. Esses dois setores da política social estão indissoluvelmente ligados um ao outro. As experiências verificadas com o funcionamento na Europa (Itália e Espanha) e na América (Cuba e Argentina) dum seguro social-maternidade especial e independente da cobertura do risco de doença, são, com efeito, nítida e claramente desfavoráveis.

A preparação de uma reforma de tal envergadura, uma das mais importantes que se espera no Brasil, a sua realização definitiva — mais importante, e ao mesmo tempo, talvez mais difícil de todas — está, no momento presente, confiada às mãos de melhores peritos brasileiros atuários e médicos presididos por um excelente jurista social. Mas a espera da realização dessa grande reforma, nada parece impedir a solução do problema especial que retém a nossa atenção nessa altura, daquele dos meios de subsistência em favor da

trabalhadora parturiente. Essa última questão pode ser solucionada com êxito independentemente do conjunto dos problemas sociais relacionados com o amparo à maternidade.

VI

É inegável que fora mesmo do domínio próprio da técnica, no sentido estrito dessa palavra, existem também por exemplo, no setor da técnica especial da política social, invenções cuja aplicação pode tornar mais simples mais eficaz e "last not least" menos dispendiosa à administração social.

O seguro-maternidade chamado a substituir durante um período determinado antes e depois do parto, o salário, não é, naturalmente, uma novidade. Existe na Europa — na forma do regime de seguros sociais, cobrindo juntamente os riscos da doença e da maternidade em 15 países (2), fora da Europa em seis países (3).

Nada menos, parece-nos que a adaptação desse ramo de seguro social às condições particulares sociais e jurídicas do Brasil exija uma solução original, destituída de quaisquer precedentes.

Propomo-nos expor um plano da reforma nesse sentido, no próximo número desta Revista.

(2) Alemanha, Áustria, Bulgária, Estônia, França, Grécia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polónia, România, Tchecoslováquia, Yougoslavia, União Soviética, Hungria.

(3) Japão, Nova Zelândia, Chile, Venezuela, Perú Equador.

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER SEU
AUXÍLIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM TURMAS
NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE DO SERVIÇO
ESTEJA TAMBEM DIVIDIDO**
