

Os problemas básicos da Previdência Social

STANISLAW FILCHLOWITZ

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

É incontestável que, no conjunto das medidas de política social, se destacam, cada vez mais, graças aos seus originais métodos de ação, os seguros sociais.

A situação no Brasil não é, nesse sentido, diferente da de outros países. A Previdência Social segue aqui os seus próprios caminhos, sem qualquer imitação dos modelos alheios; todavia, o seu papel em confronto com todas as demais instituições da política social no estrangeiro é o mesmo.

Após 60 anos de funcionamento dos seguros sociais, chegou-se a certas conclusões quase unânimes. Experiências feitas em vários países estabeleceram as principais bases para o bom funcionamento das instituições de Previdência Social.

Esforçamo-nos em resumir esses princípios básicos, passando-os em revista relativamente à situação do Brasil nesse sentido.

RISCOS COBERTOS

O ponto de partida de todos os raciocínios nesse domínio, está no problema do grau de importância das necessidades a serem cobertas pelo regime dos seguros sociais.

Qual o risco cuja cobertura se impõe em primeiro lugar, quais os riscos que devem ser considerados como de menor urgência e importância, quais os que podem ser deixados em certas condições, sem cobertura.

Os riscos que aqui entram em conta podem ser:

- 1) físicos (relacionados com a própria existência humana — vida e saúde dos indivíduos);
- 2) econômicos (desemprego involuntário, em primeiro lugar), e
- 3) mistos (risco profissional de acidente no trabalho e da doença profissional).

Enquanto os seguros privados estendem sempre a sua atividade, cobrindo um número ilimitado de riscos da mais variada natureza, os seguros sociais, ao contrário, acusam uma tendência nitidamente conservadora, abrangendo sempre os mesmos riscos já citados, protegendo os trabalhadores e suas famílias contra a invalidez, a morte, a velhice, a maternidade, a doença, a doença profissional, o acidente do trabalho e o desemprego.

Uma eficiente política de Previdência Social compreende:

- 1) a avaliação exata, em determinadas condições do país, do grau de importância e urgência, relativamente aos interesses coletivos, da cobertura de cada um desses riscos; e
- 2) a adequada escolha dos benefícios que correspondam melhor às necessidades decorrentes da intervenção desses riscos.

Trata-se, sem dúvida, de riscos universais, que, via de regra, ameaçam o segurado, física ou financeiramente. No primeiro relance, parece difícil comparar a importância relativa da proteção contra cada um desses riscos. A pergunta: "qual dos riscos merece, em dadas condições, uma atenção especial, e a qual deles, ao contrário, pode ser atribuída importância secundária", equivale a inquirir o que é mais necessário à vida: "comer ou beber?" Exame mais profundo do problema demonstra, porém, que existem, no caso, certas divergências entre os países interessados.

No que respeita ao Brasil, a situação do mercado do trabalho não justificava e não justifica a implantação do seguro desemprego. Os riscos fisiológicos da existência formam o próprio objeto da Previdência Social neste país.

O risco de acidente do trabalho e o da doença profissional estão cobertos, no Brasil, por um ramo separado e autônomo de seguros, sendo sua

aplicação confiada a sociedades privadas (sociedades anônimas, cooperativas, sindicatos). Quanto à prevenção dos acidentes do trabalho, não foram feitos grandes progressos. Há muitos prós e contras em relação às duas possíveis soluções: seguro social ou seguro privado contra acidentes do trabalho. As conclusões a esse respeito não podem, naturalmente, desprezar nem o grau do risco determinado no país, nem o nível do seu aparelhamento industrial e aquele das instalações de segurança, do desenvolvimento das companhias de seguros e dos seus métodos de ação, da mentalidade ambiente, etc.

No tocante à maternidade, há a seguinte alternativa: proteção trabalhista propriamente dita (obrigações do empregador para com a trabalhadora grávida), ou seguro-social. A política social brasileira não tomou ainda uma decisão definitiva nesse sentido. É muito provável, e julgamos mesmo desejável, a segunda solução.

Qualquer que seja a importância do seguro que abrange todos os demais riscos, não nos cabe ocultar a opinião, segundo a qual, no panorama das condições climáticas, higiênicas e sociais brasileiras, se destaca, como o risco de maior frequência e gravidade, a doença, a doença em todas as suas tão diversas manifestações: doenças tropicais e subtropicais, endêmicas e sociais, físicas e mentais. A proteção da saúde do trabalhador brasileiro, possível, em tese, com o emprego de meios diferentes, dificilmente poderia ser garantida eficazmente a não ser pelo seguro-saúde, o primeiro e mais universal de todos os ramos de seguros sociais.

OBRIGATORIEDADE DO SEGURO SOCIAL

A superioridade do seguro obrigatório sobre o seguro facultativo já pertence às conclusões aceitas, no momento atual, quase unanimemente por todas as classes interessadas e por todas as entidades competentes no domínio da política social.

Depois das reformas no sentido da implantação do seguro obrigatório, feitas em três países, baluartes do seguro facultativo (França — 1930, Dinamarca — 1937, Estados Unidos da América do Norte — 1935), o seguro facultativo se tornou, em essência, um método subsidiário do seguro, o qual tinha por fim: a) facilitar a aplicação dos seguros sociais a certas classes e grupos sociais que precisam de suas vantagens sem poder

ser submetidas à obrigação legal, ou b) possibilitar a manutenção dos direitos em curso de aquisição das pessoas que, ao se tornarem independentes, saem do seguro social.

Somente o seguro social obrigatório é capaz de realizar: a) a coexistência harmônica dentro da comunidade dos seguros, dos bons e maus riscos; b) a submissão aos seguros sociais, dos grupos que mais necessitam da sua intervenção; e c) a aplicação dos seguros sociais à totalidade da classe dos assalariados, o verdadeiro objetivo da política social.

CAMPO PESSOAL DE APLICAÇÃO

O princípio aplicável é simples e incontestável. Os seguros sociais deveriam aplicar-se às classes que realmente precisam de sua proteção. Não se trata, evidentemente, de exposição aos riscos, mas das necessidades de caráter social, relacionadas com toda a posição do grupo em questão, sob o aspecto de distribuição da renda nacional. A solução máxima: seguro nacional, aplicável ao conjunto dos cidadãos, tanto na forma do seguro próprio contributivo como no chamado não contributivo não foi coroada de êxito (fora de alguns países de cultura inglesa). Também os esforços, no sentido de limitar o campo de aplicação dos seguros sociais a classes restritas do operariado, por exemplo operários de grande indústria, fizeram fracassar (como no caso do Japão) completamente o funcionamento dos seguros sociais organizados.

A solução adotada unanimemente consiste numa regulamentação intermediária, sendo submetida aos seguros sociais a totalidade das classes socialmente dependentes e economicamente fracas — os assalariados em geral, sem respeito ao ramo da atividade econômica e profissão exercida. Não faltam, naturalmente, exceções a essa regra, exceções em dois sentidos opostos, sem porem merecer, no momento, uma atenção especial. As categorias de assalariado isentas da obrigação do seguro social perdem, cada vez mais, a sua importância numérica. De outro lado, a extensão dos seguros sociais aos trabalhadores independentes não deu, até hoje, qualquer resultado positivo; somente a legislação em vigor na Checoslováquia conseguiu, pelo menos em teoria, resolver o assunto prevendo a obrigatoriedade mesmo em relação aos independentes, não assalariados.

A lacuna mais sensível na esfera de ação da legislação de Previdência Social é relacionada com a sua aplicação aos trabalhadores da agricultura. E' verdade que a Inglaterra, a França e a Alemanha conseguiram estender a legislação respectiva aos agricultores, equiparando completamente os assalariados da agricultura aos assalariados da indústria. De outro lado, nenhum dos países da Europa Ocidental e Oriental e nenhum dos países de toda a América, (exceção única do Chile) conseguiu assegurar aos trabalhadores desse ramo da economia, os benefícios do seguro social.

A conclusão a que chegamos confrontando a esse respeito o Brasil com os demais países do mundo é muito clara e simples: a solução adotada aqui é idêntica à que prevalece no estrangeiro.

Mesmo nos regimes de Previdência Social que mantem separação completa na cobertura de cada risco, e onde cada ramo de seguro funciona separado dos outros, argumentos sérios de ordem administrativa, podem ser invocados em favor de uma regulamentação análoga, da esfera social dos seguros sociais. Contudo não é fácil conseguir isso. Por exemplo, o limite superior do salário-excluído do campo de aplicação dos seguros os assalariados com renda geral ou com renda proveniente do trabalho superior a um determinado limite de salário, — tem significação diferente nos seguros a longo prazo (despertando dúvidas sérias e justificadas) e nos seguros a curto prazo (com a natureza dos quais essa exceção concorda plenamente).

BENEFÍCIOS

Examinando de perto o problema dos benefícios dos seguros sociais, conclue-se forçosamente que as soluções adotadas pelas legislações nacionais seguem sempre, automática e cegamente as mesmas linhas, imitando um país os precedentes estabelecidos pelos outros países.

Esse automatismo não nos parece, todavia, justificado.

Entendemos que a regulamentação do regime de benefícios, do problema social dos seguros sociais — chamada a adaptar-se às necessidades reais do país — deveria ser precedida de inquéritos e estudos pormenorizados, os quais estabeleceriam a soma das necessidades resultantes da ocorrência de um risco determinado.

O desenvolvimento dos seguros sociais, no que diz respeito à sua política de benefícios, acusa as seguintes tendências:

1) o seguro social, antigamente individual, torna-se cada vez mais familiar, ocupando os benefícios em favor de membros da família dos segurados uma posição crescente no conjunto dos benefícios dos seguros sociais.

2) Os benefícios em espécie — na primeira etapa do funcionamento da Previdência Social e sua forma única e exclusiva — perdem importância, ao passo que se desenvolvem cada vez mais os benefícios em natureza. A atividade, nesse último sentido, tem os seus limites naturais que dificilmente podem ser ultrapassados no atual regime econômico capitalista.

3) A forma dos benefícios mais em voga nos seguros sociais é a concessão de benefícios periódicos: rendas, aposentadorias, pensões, auxílios, indenizações. Os benefícios concedidos de uma só vez são relativamente raros.

4) A idéia social dos seguros sociais apresenta formas muito variadas, afastando-se os benefícios, cada vez mais, dos seguros de caráter privado e individualista. Com exceções insignificantes a legislação em vigor prevê por exemplo, o nível mínimo dos benefícios. Acredita-se, geralmente, que a importância dos benefícios não pode ser inferior a um determinado nível capaz de garantir a manutenção modesta da existência humana. Se faltam algumas vezes dispositivos a respeito, essa ausência do mínimo garantido é relacionada, muitas vezes, (como no Brasil), com a legislação que prevê o salário mínimo. Sendo os benefícios calculados na base do salário do segurado, o nível mínimo do salário acarreta, forçosamente, a determinação paralela do nível mínimo dos benefícios.

5) A própria função dos benefícios dos seguros sociais sofreu uma revisão que dificilmente se poderia esconder. Na primeira etapa de sua existência, foi considerada como a principal finalidade dos benefícios a indenização do prejuízo ocasionado pelo risco: mantendo essa função antiga, a legislação sobre seguros sociais completou, porém, o caráter e a natureza dos benefícios, subordinando-os às duas novas finalidades não menos importantes — a restituição do estado físico afetado pelo risco e a prevenção dos riscos.