

Proteção social aos trabalhadores de idade avançada

(CONSIDERAÇÕES À MARGEM DO DECRETO-LEI N. 4.362, DE 6 DE JUNHO DE 1942) (*)

STANISLAW FISCHLOWITZ

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

O EXAME do decreto-lei n. 4.362, que acaba de ser expedido e cujo fim é facilitar e aumentar as possibilidades de emprego do trabalhador de idade avançada (maiores de 45 anos) suscita comentários que vão além do próprio alcance dessa tão interessante e louvável medida legislativa, obra do Departamento Nacional do Trabalho tão esclarecidamente dirigido pelo Dr. Rego Monteiro.

Não constitui segredo para quem acompanha o recente desenvolvimento da política social moderna, tanto no Brasil como no estrangeiro, que o problema da geração antiga dos trabalhadores assalariados se tornou, com o transcurso do tempo, um dos problemas centrais desse domínio. O amparo social, de qualquer modo que seja organizado — quer sob a forma de proteção ao trabalho quer sob a forma de seguros sociais — implica na solução de um conjunto de questões profundamente dependentes das condições demográficas e económicas da sociedade contemporânea.

Não se pode negar que, no momento, testemunhamos radicais transformações, que se operam irresistivelmente em ambos os sentidos no seio da sociedade, embora o grau atingido por essa evolução acuse, necessariamente, em vários países grandes diferenças quantitativas.

As modificações realizadas na estrutura demográfica e nas bases económico-sociais dos organismos coletivos contemporâneos verificam-se, também, no Brasil, condicionando a origem de certos problemas da política social, talvez menos graves e agudos que no estrangeiro, determinando po-

rem o mesmo rumo da evolução geral observada na Europa Ocidental e na América Setentrional.

Esforçando-nos em salientar, antes de mais nada, as mudanças operadas no primeiro dos sentidos acima indicados — o relacionado intimamente com a fisionomia estática e dinâmica da sociedade contemporânea (composição em determinados grupos de idade; acréscimo natural da população; proporção do número de nascimentos e óbitos, etc.) encontramos elementos que emprestam à sociedade do II quarto do XX século um carácter muito diverso do da sociedade de períodos anteriores.

Não resta dúvida que a revolução mais profunda da sociedade humana, embora sem sangue e não registada nas páginas da história, consiste numa prolongação sem precedentes da duração média da vida humana. E' pouco conhecido o fato que, em determinados países, sob a influência dos progressos da medicina, da higiene pública, da política social e das mudanças nas condições de vida em geral, conseguiu-se, em 1941, garantir ao recém-nascido a possibilidade de atingir idade duas vezes maior do que a que alcançaria uma criança nascida em 1841. Os progressos obtidos nessa matéria, nos Estados Unidos da América do Norte, em geral, (e — segundo os últimos inquéritos feitos pelas companhias de seguros americanos — na classe dos assalariados, em particular), se acentuam particularmente, alcançando-se já o record mundial, a sobrevivência até 64 anos.

A duração maior da vida humana não conduz ainda ao acréscimo de população, sendo num grau relevante compensado por um decréscimo não menos acentuado de nascimentos.

(*) *Diário Oficial* de 9 de julho de 1942.

Quase todos os meios artificiais aplicados, especialmente pelos regimes totalitários na última década, para deter o neo-maltusianismo revelam-se impotentes diante dessa tendência que acarreta sensível envelhecimento da sociedade atual. O novo desequilíbrio na proporção entre as várias idades modifica, só por si, todos os problemas da política social. No seguro-velhice e no seguro-invalides, ele aumenta o período em que a aposentadoria é paga ao salariado passivo (vida média do aposentado é, segundo experiências universais, mais prolongada, *caeteris paribus*, de que a vida do trabalhador, ativo ou sem aposentadoria); impõe, à geração ativa e contribuinte dos segurados-trabalhadores, encargos cada vez maiores, dificultando, assim, ou impossibilitando, a redução da idade de concessão de aposentadoria. As economias realizadas parcialmente no seguro-falecimento com a diminuição de despesas em favor dos beneficiários (pensões de viúvas e orfãos) não constituem senão uma contrapartida insuficiente do aumento de encargos decorrentes dos benefícios em favor dos segurados.

Essa evolução de ordem bio-demográfica que acarreta o envelhecimento da sociedade contemporânea, ainda não seria capaz de criar por si mesma, graves problemas para a política social moderna.

Parece, todavia, que essa evolução se cruza com uma tendência crescente que surge num setor diverso da vida coletiva e que torna a situação dos trabalhadores de idade avançada (cuja proporção acusa um acréscimo contínuo) ainda mais crítica e aguda. O desenvolvimento aludido acima opera-se nos quadros da sociedade produtora, visando conseguir maior eficiência das atividades econômicas.

Um dos elementos básicos da economia moderna é, sem dúvida, o melhor aproveitamento da mão de obra, relacionado com a racionalização do trabalho. O tipo moderno da produção industrial aumenta muito o esforço, não só físico mas também nervoso, do operário. Para conseguir o rendimento ótimo, para apressar o processo de produção, para aproveitar de modo mais vantajoso a máquina, para diminuir o custo da produção e baratear a mesma, para, enfim, facilitar com todas essas medidas, a concorrência dos artigos da produção nacional com os produtos estrangeiros nos mercados mundiais — cada país tende a racionalizar a produção. A seleção da mão de obra —

método mais simples e eficaz que a própria organização do sistema de trabalho — constitue um dos setores da mesma onde se pode conseguir, com facilidade relativamente maior, os resultados procurados. Nessas condições, torna-se imperiosa a participação, no processo da produção, da mão de obra sã e vigorosa, capaz de suportar a tensão nervosa dos processos febris da produção especializada, com os seus métodos, tais como a divisão do trabalho e sua organização científica (chamada, muitas vezes erroneamente, segundo um dos sistemas em voga, "taylorismo"), o trabalho em turmas, o trabalho em cadeia — o que acarreta a dependência crescente do fator humano ao fator mecânico. A seleção rigorosa da mão de obra mais forte e resistente significa um afastamento prematuro nos estabelecimentos do trabalho, dos trabalhadores menos adaptados às exigências, então maiores, da economia moderna. Isso significa que, em primeiro lugar, são despedidos das empresas submetidas aos processos de racionalização os trabalhadores de idade avançada. E' cada vez mais difícil para o trabalhador atingir, continuando o trabalho industrial, o limite de idade previsto pela legislação de seguro-velhice. A idade-limite máxima, efetiva, do trabalho, afasta-se, assim, acentuadamente da idade-limite determinada pelo seguro-social-velhice. Apesar de todos os esforços para diminuir esse limite, fracassam, via de regra, as tendências que visam melhorar as condições nessa modalidade de seguros sociais: justamente por motivo da prolongação da vida humana, que sobrecarrega mais o seguro-velhice que aos outros ramos da Previdência Social.

Em outras palavras, o envelhecimento da sociedade humana encontra uma contrapartida imprevista e paradoxal no rejuvenescimento artificial, resultado de tendências concientes da classe patronal, dos quadros do assalariado.

Isso constitue um dos mais sérios e desastrosos paradoxos que contribuem para a desorganização e o desequilíbrio da sociedade moderna, industrialmente adiantada.

Aparece o problema de uma nova e numerosa classe social, que se afastou dos quadros do operariado ativo passando para a categoria dos inativos sem gozar aposentadorias, cuja subsistência não é garantida nem pelo salário nem pelo benefício do seguro social; esse problema apresenta à política social novos problemas de importância e urgência inestimáveis.

As experiências do último decênio demonstram cabalmente que não se conseguiu ainda encontrar a panacéia capaz de satisfazer essas necessidades, tão novas e prementes, da antiga geração de trabalhadores.

Todos os ramos da política social, um após outro, se submetem a uma transformação que procura assegurar meios adequados de subsistência a essas vítimas da técnica, aplicada sem restrições pelos regimes super-capitalistas — sem tornar possível a solução satisfatória desse último paradoxo.

Contudo, nenhum desses setores tratado, separadamente é capaz de produzir, dentro de seus próprios limites, os resultados desejáveis.

A falência completa do seguro-desemprego (seguro de curto prazo) diante desse problema de duração prolongada não padece dúvida. Uma das condições preliminares para concessão dos benefícios do seguro-social-desemprego é a invalidez, a incapacidade para o trabalho.

Ora, em relação à classe acima determinada, a existência dessa condição pode despertar dúvidas evidentes e compreensíveis. Além disso, o seguro-desemprego, típico seguro de curto prazo, não é, por toda a sua natureza, capaz de resolver esse problema, concedendo apenas benefícios de curta duração, enquanto aqui se trata de situação temporariamente não limitada. Enfim, o próprio nível dos benefícios desse ramo dos seguros sociais, ficando muito abaixo da importância normal dos benefícios de seguros de longo prazo, presta-se pouco a satisfazer, de modo convincente, às necessidades desse grupo que, em virtude de circunstâncias de ordem externa, se acha fora da sociedade produtora, economicamente ativa.

Não lhes é, também, possível recorrer aos benefícios dos demais ramos de seguros sociais, e, em primeiro lugar, aos serviços do seguro social contra o risco da invalidez.

A noção da invalidez, prevista nos regimes da Previdência Social, é nitidamente diferente, incomparavelmente mais rigorosa que a observada na prática da vida econômica contemporânea. Mesmo os regimes de seguro-invalidez mais adiantados e mais proveitosos para as classes interessadas, dotados do critério da invalidez profissional (e não geral), dificilmente podem dilatar a sua atividade, de modo a assegurar automaticamente aposentadorias aos segurados, uma vez que estes

perdem o trabalho por serem considerados, pelo empregador, incapazes de prestar o melhor rendimento econômico. Em outras palavras, as noções legislativa e prática da invalidez afastam-se uma da outra, cada vez mais. O trabalhador, considerado já como incapaz pelo seu empregador, não é tratado assim pelo competente Instituto de Previdência Social. Vendo negados os seus direitos à aposentadoria, os segurados ficam em situação extremamente crítica, uma vez que, devido à sua idade avançada, não lhes é fácil pensar numa readaptação profissional. Mesmo não estando expostos à perda dos direitos em curso de aquisição, não compreendem os motivos pelos quais, no momento mais difícil de sua vida, a legislação social lhes nega benefícios, forçando-os a esperar ainda longos anos, até o dia em que o seu estado físico (que não exerce, de fato, qualquer influência sobre a possibilidade real da sua participação ativa na vida econômica) seja considerado suficientemente "máduro" para a concessão da aposentadoria.

Observando, à luz da estatística mais pormenorizada, a evolução dos dados sobre a atividade dos Institutos de Aposentadoria e Pensões europeus, chega-se, forçosamente, à conclusão de que a racionalização do trabalho e a seleção correspondente da mão de obra trazem consigo um tal aumento das aposentadorias concedidas, que dificilmente se poderia explicar de outra maneira, senão pela influência das mudanças econômico-sociais acima aludidas. O seguro-invalidez não é, todavia, capaz de suportar ao mesmo tempo os encargos aumentados, necessariamente, com a prorrogação da vida média humana, e aqueles que constituiriam uma consequência fatal da concessão prematura das aposentadorias aos operários atingidos pela invalidez relativa, motivada mais pela evolução geral econômica que pelas transformações verificadas no organismo humano.

A conclusão a que chegamos, depois de haver submetido a uma ligeira análise todos os ramos de seguros sociais em face das novas mudanças econômicas reforçadas e agravadas pelos fenômenos de ordem biológica — é clarividente e insofismável.

Sem sofrerem transformações profundas para enfrentar os novos problemas da antiga geração dos trabalhadores, tão complicados e graves, as instituições de seguros sociais revelam a sua incapacidade para resolver essa questão, possível de

comprometer, sem exagero, a eficiência da política social moderna em geral.

Quais os outros métodos da legislação social a que se poderia recorrer em face da impotência dos seguros sociais, procurando uma solução satisfatória para esse problema, ou, antes, para esse grande conjunto de problemas contraditórios e complicados?

Via de regra, a proteção ao trabalho, garantida por meio de obrigações impostas aos empregadores no que diz respeito à regulamentação do contrato, dispõe de possibilidades muito limitadas a esse respeito.

Não esqueçamos de que o amparo ao trabalhador, em relação com o seu empregador, no que concerne à duração dum determinado emprego, não é previsto na maioria das legislações européias senão de modo incompleto e parcial. No ambiente dos regimes econômicos e sociais que prevalecem na Europa — excluindo os países totalitários de economia rigorosamente dirigida — não se conseguiram ainda métodos de legislação trabalhista cuja aplicação pudesse impedir ou dificultar a despedida dos trabalhadores de idade avançada.

Erradamente ou com razão, acredita-se que a política social moderna não deveria apelar para as medidas do primeiro quarto do século XIX, que se opunham ao progresso técnico, relacionado com a mecanização da indústria; no intuito de evitar erros cometidos a esse respeito com a legislação reacionária, anti-industrialista, cogita-se que seria indesejável e inoportuna uma política de restrições demasiadamente fortes com referência à seleção, pelo empregador, da mão de obra, ditada pelas considerações no sentido da racionalização da produção propriamente dita. Põe-se em dúvida, aliás, a eficiência das restrições desse gênero, se o caráter das mesmas acusa uma tendência contrária ao rumo geral do desenvolvimento econômico.

A conclusão dos raciocínios acima expostos é pouco confortável. À política social presente depara-se aqui, sem dúvida alguma, um grave problema, profundamente enraizado nas condições econômicas e bio-demográficas da sociedade moderna, para o qual não há ainda solução adequada. A paralização do desenvolvimento normal do pensamento social e da sua realização, em virtude dos conflitos internacionais, que teem, na segunda guer-

ra mundial, a sua última expressão — tornou impossível a adaptação da legislação social a essa nova e imprevisível questão, surgida em todos os países econômica e socialmente adiantados.

II.

Voltando agora à análise da realidade brasileira, somos obrigados, sem recorrer aos inquéritos especiais indispensáveis a esse fim, a nos contentar com certas impressões de caráter geral, feitas superficialmente.

A tendência que se destaca de certos confrontos parciais, no que respeita à evolução das condições bio-demográficas brasileiras, é análoga ao rumo do desenvolvimento no estrangeiro; o grau atingido, no momento presente, pelo melhoramento dessas condições de vida (duração média da vida humana em particular) fica, porém, abaixo dos resultados atingidos, por exemplo, nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha, principalmente por causa da mortalidade infantil ainda muito elevada, apesar de todos os progressos realizados recentemente nesse sentido. Os dados de que dispomos a esse respeito, sobre o Brasil, são, aliás, antiquados e incompletos, o que nos dificulta conclusões definitivas. O segundo fenômeno acima exposto, relacionado com a tendência no sentido de equipamento da produção pelo melhor, mais forte e são — por conseguinte mais eficiente — fator humano, pode-se observar também no Brasil: Ao passo que se opera a transformação imponente e admirável de que somos testemunha, presentemente, no sentido da substituição da economia da monocultura agrícola pela economia da policultura, mista (industrial-agrícola), essa tendência se torna cada vez mais acentuada.

As reformas executadas em tão boa hora pelo Estado Novo, com a implantação de seguros sociais, contribuem, naturalmente, bastante para facilitar a renovação do operariado das empresas produtoras, tornando possível a sistemática substituição dos trabalhadores idosos e inválidos — sem prejuízo para os interesses desse grupo — pelos trabalhadores moços e fortes.

Parece, todavia, que por ocasião dessa reforma não foram tomados em consideração os interesses da geração antiga dos assalariados, a qual, devido à idade e às exceções previstas na legisla-

ção vigente, não poderia ser abrangida pelo seguro social contra os riscos de invalidez e velhice. Quase sempre por ocasião das reformas nesse sentido se concede aos trabalhadores idosos — que não podem mais, mesmo com um prazo de estágio reduzido (o segurado brasileiro goza a esse respeito de privilégios excepcionais), adquirir as aposentadorias normais — benefícios (aposentadorias gratuitas, não contributivas) concedidos dos fundos de seguros sociais, a título, mais de assistência que de seguro social. Talvez uma medida transitória desse gênero pudesse aliviar, num certo grau, a situação das pessoas abrangidas agora pelo decreto n. 4.362, de 6 de junho de 1942.

O seguro-desemprego não existe no Brasil e felizmente não foi até o momento presente necessário. A recente intervenção do IAPETC por ocasião da crise verificada, ultimamente, nas condições do trabalho da classe dos *chauffeurs* significa, aliás, uma extensão, a esse seguro, da atividade dos seguros a longo prazo.

O seguro-invalidez, aplicado por todos os Institutos de Aposentadoria e Pensões com a sua noção da incapacidade ao trabalho, e o seguro-velhice realizado só parcialmente (60 anos — IAPC e 68 anos — IAPETC), não podem resolver esse problema em toda a sua amplitude.

A avaliação das possibilidades que proporciona, no Brasil, a proteção ao trabalho, que contribua para uma solução favorável do problema que nos interessa presentemente, parece-nos, ao contrário, incomparavelmente maior.

Não é desconhecido o fato de que a legislação trabalhista brasileira ultrapassa, na proteção assegurada à estabilidade no emprego, todas as demais legislações sociais do mundo inteiro.

Trata-se, incontestavelmente, de uma experiência de alcance imenso, observada com a maior atenção pela opinião social mundial.

E' talvez prematuro avaliar os efeitos definitivos da legislação em questão, única nesse gênero.

Em todo caso, a estabilidade, tanto na sua forma relativa (adquirida depois de um ano no

trabalho), como na forma absoluta ou quase absoluta, (a que o trabalhador faz jus depois de um trabalho contínuo de dez anos em uma determinada empresa), constitui uma instituição original do direito trabalhista, sem quaisquer precedentes em outros países do mundo, onde uma estabilidade análoga existe apenas em relação a empregados públicos, estaduais ou de institutos parastatais. Aplicada a esse grupo de trabalhadores a estabilidade, mantendo-se no emprego os trabalhadores mais idosos, acusando, por conseguinte, normalmente, um maior prazo dos serviços, deveria, por si mesma, mitigar e tornar menos agudo o problema acima mencionado.

Como todas as medidas de proteção trabalhista, a estabilidade pode, todavia, acarretar certas consequências nitidamente opostas às intenções do legislador (dispensa prematura dos trabalhadores antes de atingirem o limite de serviços que redunde na sua estabilidade), e objeções do empregador contra o emprego dos trabalhadores que já ultrapassaram o período da maior eficiência física e mental, por causa dos encargos que daí decorreriam para o patrão, relacionados com a estabilidade futura dos seus empregados.

Esses motivos — se não nos enganamos — justificam o decreto-lei n. 4.362.

Esse decreto legislativo, sem recorrer a novas obrigações, institue mui razoavelmente certas vantagens em favor dos empregadores que empregam os trabalhadores maiores de 45 anos. Entre essas medidas, destacam-se:

1) — a possibilidade, aos trabalhadores dessa idade, de desistirem do benefício da estabilidade no emprego.

2) — a faculdade de empregar, por um empregado brasileiro dessa idade, recém-admitido, um estrangeiro fora da proporcionalidade fixada na "lei dos 2/3".

A existência da organização da colocação do trabalho poderia facilitar, num grau digno de interesse, a aplicação desse decreto-lei.