

# OS ABONOS FAMILIARES

PAULO ACIOLI DE SÁ  
Do Instituto Nacional de Tecnologia

A Revista do Serviço Público já divulgou em seus números anteriores os três trabalhos que foram premiados no primeiro concurso de monografias sobre assuntos administrativos, realizado pelo DASP em fins do ano passado.

Entre os demais trabalhos classificados pela Banca julgadora, mereceu menção honrosa o de autoria do sr. Paulo Acioli de Sá, que aqui publicamos, não somente em atenção à proposta da Banca, a título de estímulo ao autor, como também por julgarmos o assunto digno do interesse dos leitores da Revista.

Convém relembrar que o sr. Paulo Acioli de Sá é também autor de uma das três monografias premiadas naquele concurso, a intitulada "Organização racional dos Serviços" e que foi publicada em nosso número correspondente aos meses de fevereiro e março do corrente ano.

## SUMÁRIO

1) — O sistema dos abonos familiares, que consiste em majorar os vencimentos dos empregados com tantas vezes uma determinada quantia quantos são os seus encargos de família, é dos processos mais justos de remuneração que existem.

2) — Justificam-no razões :

- a) de justiça distributiva, que leva em conta a importância social da família ;
- b) de justiça comutativa, que faz corresponder a trabalho igual um nível igual do conforto concedido ao trabalhador ;

- c) de justiça social ;
- d) de economia bem compreendida, pelo estímulo que traz ao consumidor ideal, o "consumidor não produtor", isto é, a criança ;
- e) de demografia, incentivando o desenvolvimento da população.

3) — O sistema dos abonos está hoje triunfante, e fez as suas provas na maioria dos países civilizados do mundo.

4) — Si em outros países o sistema se justifica, muito mais no nosso, pobre sobretudo do capital humano.

5) — Seria, no entanto, um erro e um perigo, aplicá-lo desde logo e bruscamente às indústrias particulares.

6) — Ao governo, porém, na assistência social que deve aos seus servidores, compete instituir para êles, na primeira oportunidade, o regime dos abonos familiares.

7) — A despesa decorrente é perfeitamente suportável, desde que, ao se reajustarem em qualquer ocasião os vencimentos do funcionalismo, se traduza êsse reajustamento na instituição dos abonos.

## I — A JUSTIFICAÇÃO DOS ABONOS

"A todo trabalho de igual valor corresponde salário igual".

Na redação adotada pelo decreto n.º 21.417, de 17 de maio de 1932, é êste um dos princípios básicos sobre os quais, desde muito tempo, se vêm apoiando as teorias econômicas prevalecentes sobre o salariado.

Si o trabalho é uma mercadoria "como as outras", claro é que a trabalho igual deve corresponder salário igual.

O igual se troca, ou se comuta, pelo igual; ou melhor, o equivalente pelo equivalente; e nos domínios de justiça comutativa ("do ut des") essa equivalência se explica e se impõe, livre de contradições.

O trabalho, porém, não é, nem pode ser, uma mercadoria "como as outras": o trabalho humano adquire, com ser humano, um caráter especial e uma própria dignidade que o põem numa classe a parte das demais "mercadorias" e o fazem transcender da ordem elementar da justiça comutativa.

Com isto entra êle nos domínios mais nobres e mais amplos da *justiça distributiva*, que não se contenta em trocar o igual pelo igual mas procura *proporcionar* o que se dá à importância da função social de quem recebe.

Não, com certeza, num conceito bruto de hierarquias de classes; sim, porém, tentando levar conta o "valor social" daquele que é o "fornecedor" *sui generis* dessa "mercadoria" toda especial.

A Constituição de 10 de novembro o reconhece quando dispõe no seu artigo 124 que "às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção de seus encargos".

Essas "compensações proporcionais" conduzem exatamente a uma *distribuição* mais *justa* dos bens considerados e se enquadram assim na ordem de idéias que estamos abordando. E o Estado, tendo-as em vista, está no desempenho da sua função de assistência social intimamente conexa à de dispensador da *justiça distributiva* aos elementos todos da nação.

As considerações que vimos fazendo podem parecer um pouco abstratas e correm o perigo de degenerar na logomáquia das discussões puramente verbais. Para que tomem pé na realidade concreta das coisas, convirá talvez ilustrá-las com um exemplo.

Suponhamos dois funcionários de categoria igual e de iguais méritos funcionais. Suponhamos que um seja solteiro e sem encargos de família, e o outro, casado e com 4 filhos menores; e que a um e ao outro se pague o mesmo vencimento de 1.000\$0.

Será isso justo?

A justiça comutativa responderá afirmativamente: si é igual o trabalho que cada um deles fornece, iguais devem ser as remunerações ("a trabalho igual, salário igual"). Encarando, porém,

a situação sem quaisquer preconceitos — jurídicos ou outros — logo aparece a injustiça dessa "justiça".

Com efeito, ao funcionário solteiro o conto de réis que recebe lhe vai fornecer um nível razoável de vida: pelo trabalho que fornece recebe em paga um "standard of life" perfeitamente aceitável. Ao passo que o empregado casado e com filhos, recebendo o mesmo conto de réis, terá que se contentar com uma soma muito menor de conforto e de bem estar; sua situação será economicamente difícil e sem possibilidades de progresso social.

Injustiça isso, com certeza.

Para corrigí-la, vem então a justiça distributiva e diz: o funcionário casado representa, pela sua família, um papel muito mais importante na sociedade; à sua função social mais alta deve, então, corresponder uma quota maior na distribuição dos bens, por conseguinte uma remuneração mais ampla.

A maneira de conseguir êsse proporcionamento é dada, então, pelos chamados "abonos familiares" (em francês, "allocations familiales"; em italiano, "assegni familiari"; em inglês, "family allowances"; em alemão, "familienlöhnen").

Assim se determinará que, ao salário-base devido comutativamente ao emprego pelo trabalho que fornece, serão acrescidos "abonos" proporcionais aos encargos familiares (ou, o que é a mesma coisa, à importância social) do salarizado. Dar-se-ão, por exemplo, 100\$0 para cada filho menor.

De modo que o nosso funcionário casado receberá, além do conto de réis que o solteiro recebe, mais 400\$0, sob a forma de "abonos familiares".

Mesmo sem um estudo aprofundado da questão, a solução desde logo aparece como a mais justa. Com ela, sim, é que se terá dado "a ciascuno secondo i suoi meriti" como diz muito bem, examinando êsse mesmo assunto, Luigi Fontanelli no seu estudo sobre "Degli assegni familiari" (1936).

Não é, porém, apenas na justiça distributiva que se pode amparar o sistema dos "abonos familiares".

Mesmo sem sair dos limites mais estritos da "justiça comutativa", poder-se-á dar-lhes um fundamento racional.

Com efeito, na troca do igual pelo igual, porque se ha de medir a igualdade nessa unidade elástica que é o dinheiro? Porque não estabelecer a comparação sobre a base mais adequada da quântidade de conforto fornecida em troca do trabalho que se recebe?

Em vez de se dizer, superficialmente — a trabalho igual, salário, igual — estabelecer-se-á — a trabalho igual, conforto igual — nos domínios rigorosos da justa comutação.

E assim ao funcionário pai de família, que tem o dever social de educar os seus, se dará uma remuneração maior para que possa fornecer um conforto igual à sua família.

Sobre essa dupla maneira de justificar os abonos familiares, poderemos talvez fazer aqui uma observação.

O padre Valère Fallon, da Universidade de Louvain, que é hoje uma das maiores autoridades mundiais no assunto (e que ainda agora fez parte da comissão encarregada de modificar a lei belga de 4 de agosto de 1930 sobre as "allocations familiales"), quando de sua passagem no Brasil há dois anos, declarou-se contrário à justificação dos "abonos" pelos princípios de justiça distributiva, preferindo apoiar-se em argumentos mais pragmáticos.

Joseph Folliet, porém, na sua recém-publicada "Morale sociale", recorre a uma explicação semelhante a que expusemos e que assim podermos manter, com certeza, mau grado a opinião contrária e respeitabilíssima de Fallon.

Com outras razões, porém, poder-se-iam justificar os abonos familiares.

Delas, uma muito simpática às tendências do espírito moderno. E é a que apoia os abonos nos princípios da *justiça social*, fórmula suficientemente compreensiva e bastante vaga para abranger uma série de medidas que as circunstâncias atuais da vida dos povos indicam como justas...

"É socialmente justo que se remunere melhor aos chefes de família: dêm-se-lhes pois abonos familiares que compensem o "onus familiar" que a eles toca".

Não param aí, no entanto, os argumentos a favor dos abonos.

Além da justiça distributiva, da justiça comutativa e da justiça social, podem servir, para os apoiar, motivos econômicos.

E são tais motivos de diferentes espécies.

Um desde logo se apresenta. Quem quer que tenha estudado as condições econômicas contemporâneas, verifica que as crises que ameaçam o mundo são antes crises de consumo do que crises de produção.

Ora, as importâncias destinadas aos "abonos" se encaminham logo ao consumo, já que visam exatamente atender à necessidade de consumo dos membros da família beneficiada.

Ao passo que as somas pagas aos celibatários não são logo despendidas, ficando fora do movimento geral da circulação econômica e não estimulando, por isto, as atividades consumidoras do meio.

Toda vantagem ha, pois, em "distribuir" os produtos gerais do trabalho por meio dos "abonos" que voltam logo à circulação.

O argumento se pode pôr sob outra forma, como o fez recentemente o "Comité Central des Allocations Familiales", de França, numa interessante publicação sobre "Les allocations familiales et leurs services sociaux". Observa-se nesse estudo que, sendo a criança o "consumidor ideal porque é o consumidor-produtor", toda medida que a proteja, proteje diretamente o consumo e, por conseguinte, é uma medida economicamente aconselhável.

Ainda no terreno econômico, encontram-se razões que levam à instituição dos abonos.

Assim é que na convenção de 11 de outubro de 1934 entre a "Confederazione dei lavoratori dell'industria" e a "Confederazione degli industriali" da Itália, na qual se estabeleceu a redução do horário semanal de trabalho, incluiu-se, como medida destinada a compensar a diminuição resultante dos salários, a instituição do sistema de abonos familiares. Os abonos substituem, para os trabalhadores mais onerados de encargos, o salário das horas em que deixavam de trabalhar.

Tanto que, quando o "reale decreto legge" de 21 de agosto de 1936, n.º 1632, iniciou o que Lofredo chama "il secondo periodo degli assegni familiari in Italia" ("Política della famiglia", 1938), Bruno Giabi ("Les allocations familiales en Italie", na "Revue Internationale du Travail", abril 1937), ao comentar a nova legislação, dá-lhe como primeiro conceito fundamental o de "perder o sistema dos abonos familiares o seu caráter contratual, libertando-se ao mesmo tempo da conexão que o prendia à redução do horário semanal de trabalho".

Ha ainda um outro e forte argumento a favor dos "abonos": o argumento demográfico.

Loffredo, na obra citada, diz muito bem que a "correspondência entre os rendimentos e os encargos familiares, por meio dos abonos, é destinada a prevalecer sobre as demais medidas demográficas assistenciais ou fiscais (*"le perequazioni dei redditi in relazione agli oneri familiari, mediante gli assegni familiari, é destinata a prevaleire sulle misure demografiche assistenziali e sulle misure fiscali"*)".

E refere uma frase da "Alliance Nationale contre la dépopulation": "na família de 3 filhos a mulher não pode trabalhar; 2 salários para 2 pessoas são o conforto, 1 salário para 5 pessoas é a miséria".

Si isto é verdade e si os abonos são a solução demográfica mais adequada, bastaria o fato para os justificar plenamente. Uma medida que defende assim demograficamente a família não precisaria de razões outras que a indicassem. E si, na expressão do artigo já referido da Constituição de 10 de novembro, "a família está sob a proteção especial do Estado", a este cabe encorajar por todos os meios o regime dos abonos.

Vale repetir a respeito a frase recente de um dos mais nobres espíritos contemporâneos: "Peçamos com insistência que se tomem sem demora todas as medidas de ordem social e política capazes de melhorar a sorte das famílias numerosas. Repetindo uma fórmula muito conhecida, tornemos a dizer: que se assegure à virtude familiar um mínimo de conforto. O dever só excepcionalmente deve ser um ato de heroísmo". E ato de heroísmo seria o do empregado pai de família obrigado a trabalhar e a não receber o necessário ao sustento dos seus.

Num país como o nosso, onde de tantos capitais que faltam, o que mais falta faz é talvez o capital humano, para povoar os nossos desertos e lutar contra a natureza (pobre demais ou excessivamente rica, e, por isto mesmo, indomesticável); num país como o nosso, avulta a importância do argumento demográfico com o qual se justificam os abonos.

Alguns números mostrariam o valor quantitativo desse argumento.

Num estudo em que procura mostrar "où en est l'application de la loi sur les allocations familiales", nos "Dossiers de l'Action Populaire" de 10 de abril de 1936, diz Paul Durand que "em relação ao conjunto da população francesa, os

nascimentos nos meios beneficiados pelos abonos familiares eram superiores em 53%, e a mortalidade infantil inferior em 68%.

E no folheto do "Comité Central des Allocations familiales" sobre "Les allocations familiales et leurs services sociaux", diz-se que "nos últimos 10 anos, a mortalidade entre o pessoal das Caixas de abonos familiares é 30% menor do que na população geral".

As estatísticas provam, pois, com bastante força, a importância demográfica dos abonos, que assim, de fato, por mais uma maneira se justificam.

Demonstrada assim de tantas formas a conveniência e a necessidade dos abonos, tratemos agora de estudar as diversas modalidades sob as quais êles se apresentam.

## II — OS DIVERSOS TIPOS DE ABONOS FAMILIARES

1) — Uma primeira e mais ampla distinção é a que separa o que se chama o *salário familiar absoluto* do que se denomina o *salário familiar relativo*.

a) *Salário familiar absoluto* é aquele no qual se paga a todos os trabalhadores, casados ou solteiros, de uma mesma categoria, um salário igual e calculado de modo que dê para o sustento da família média no local, na época e na classe consideradas.

Suponhamos, por exemplo, que se verificasse que a família média dos servidores do Estado no Brasil tem hoje 4 pessoas: os seus vencimentos em cada categoria seriam, então, calculados de modo a bastar para a manutenção dessas 4 pessoas no nível de vida correspondente à categoria considerada.

O simples bom senso mostra que o sistema é pouco razoável.

Com efeito, o salário absoluto, fixo, quaisquer que sejam os encargos dos salariados, desloca apenas a injustiça; e, si os salariados que possuem uma família igual à média ficam justamente remunerados, aqueles cuja família é menor recebem mais e aqueles cuja família é maior recebem menos do que seria justo.

Aliás êsse deslocamento para cima do salário adequado importaria num acréscimo de despesas que tornaria mais difícil a instituição do sistema.

Parece-nos, por isso, que falta razão a Marie Magdeleine Laporte quando, no seu livro sobre

as "allocations familiales" publicado êste ano, declara que o salário familiar absoluto seria o ideal no caso de uma constituição perfeita da sociedade.

Talvez que na opinião da autora tenha influido, consciente ou inconscientemente, aquele conceito, tão comum e tão errado, de igualdade, que pretende ser justo *distribuindo o igual pelo diferente*.

O certo é que o salário familiar absoluto constitue a exceção rara na solução do problema que estamos considerando.

Dele é talvez um exemplo parcial o regime estabelecido em Nova Zelândia pelo "Family Allowances Act", de 7 de setembro de 1926, no qual se fixa para o salariado um "standard wage" capaz de sustentar uma família com dois filhos, acrescentando-se, porém, a êste salário-base os abonos correspondentes ao número de filhos excedentes de dois.

b) O regime mais coerente, porém, é o do salário familiar relativo, no qual se paga ao trabalhador um salário que basta para seu sustento individual, acrescentando-se-lhe tantos "abonos familiares" quantas são as pessoas que tem a sustentar na família.

Fixado, por exemplo, em 500\$0 o vencimento de um funcionário de determinada categoria, será êste o salário do funcionário solteiro, pagando-se, porém, suplementarmente ao funcionário casado tantas vezes 50\$0 quantas são as pessoas por cuja manutenção é responsável na sua família (o funcionário casado e sem filhos terá assim 550\$0 ; o casado e com um filho terá 600\$0 ; e assim sucessivamente). E' esse o sistema mais racional e mais comum ; e é com êle que a campanha dos abonos vem triunfando em toda parte, com "tão rápido desenvolvimento e sucesso que, como o observa Willystine Goodsell no seu "Problems of the family" (1930), parece coisa extraordinária."

Si o sistema do salário relativo é, a nosso ver, o que se impõe, muitas são, porém, as variantes que apresenta.

E estas se podem referir aos seguintes itens:

- 1) à importância dos abonos pagos ;
- 2) à extensão na aplicação do sistema ;
- 3) à maneira de obter os recursos necessários ao pagamento ;
- 4) ao modo de ser feito o pagamento ;
- 5) ao regime administrativo adotado.

Examinemos um a um êsses diversos itens.

### 1) — Importância dos abonos

Como vimos acima, o sistema dos abonos consiste em acrescentar a um vencimento-base tantas parcelas suplementares quantas são as pessoas sustentadas pelo empregado beneficiado.

Dois problemas, porém, aparecem desde logo quando se trata de fixar o "quantum" dessa parcela suplementar, a importância do abono :

- A) será êle idêntico qualquer que seja a categoria do empregado e o nível do vencimento base ?
- B) será êle o mesmo para cada pessoa a cargo do salariado, ou variará unitariamente à medida que aumente o número dessas pessoas ?

A) — Si se quizer manter rigorosamente a coerência teórica do sistema, parece que convirá estabelecer que o "abono" varie de acordo com o vencimento-base ao qual se acrescenta.

Com efeito, o vencimento-base fixa de um certo modo o nível da vida (*standard of life*) da família beneficiada ; e como o abono tem por fim manter no mesmo nível cada novo indivíduo acrescido à família, parece justo que isto se obtenha fixando um abono proporcional àquele vencimento.

O que se poderia obter de duas maneiras :

- 1) ou distribuindo os vencimentos em classes de valor crescente e fixando para cada classe um abono diverso (por exemplo : para os vencimentos de 300\$0 a menos de 500\$0, dar-se-iam mais 40\$0 para cada encargo novo de família ; para vencimentos de 500\$0 a menos de 700\$0, dar-se-iam 60\$0 ; e assim sucessivamente) ;
- 2) ou se estabelece que o abono corresponda a uma determinada porcentagem do vencimento-base (por exemplo: para cada encargo novo de família, o salariado recebe mais 10% do seu vencimento ; si ganha, como base, 500\$0, receberá 50\$0 para cada filho, si ganha 1:000\$0 receberá 100\$0 ; etc.)

O sistema tem tido aplicação, sob uma ou outra das duas formas indicadas, em alguns países.

Assim é que na França (lei de 11 de março 1932) e na Bélgica (arrêté royal de 30 de março 1936), onde o regime se estabeleceu impondo às empresas particulares a obrigação de aderirem a qualquer Caixa de Compensação de Abonos Familiares; e como tais Caixas têm uma grande liberdade de ação, é-lhes possível variar o abono conforme a categoria do vencimento-base. E é o que fazem muitas delas.

Na Alemanha, onde o regime tem, por enquanto, apenas uma aplicação parcial, alguns dos projetos que pretendem torná-lo geral, adotam o sistema do abono proporcional ao vencimento-base. O projeto Zieler, por exemplo, fixa, além de um "auxílio familiar" (*Hausbeihilfe*) de 15%, um abono de 3 a 4% do vencimento-base para cada novo filho (com outros detalhes que não modificam a essência do regime).

No Brasil, o primeiro projeto legislativo que apareceu sobre o assunto, de autoria do deputado Sá Filho, adotava também o sistema do abono proporcional ao vencimento (10% desse, era a proporção estabelecida para os encargos novos).

Também no decreto-lei n.º 791, de 14 de outubro de 1938 (que reorganiza o Ministério das Relações Exteriores), aplicando-se às "representações" dos funcionários servindo no exterior um regime análogo ao dos abonos, adotou-se o sistema do acréscimo proporcional aos vencimentos, numa proporcionalidade mais complicada ainda porque a porcentagem varia conforme a categoria do vencimento-base (10% nas classes N e M, 15% nas classes J, K e L para os casados ou arrimos de mãe viúva; e mais 5% por filho menor).

O sistema do abono proporcional é com certeza o mais justo, teoricamente; mesmo porque, como o observa Loffredo, "mantém no funcionário o desejo de melhorar" pois qualquer promoção o beneficiará duplamente, no vencimento e no abono.

A complicação que traz à aplicação do regime (ao menos enquanto não se encontra uma fórmula capaz de facilitar) faz, porém, com que quasi por toda parte se venha preferindo até hoje o abono independente do vencimento-base.

E' o que acontece na maioria dos casos na França e na Bélgica, na Itália, na Nova Gales do Sul, na Nova Zelândia (em parte, como vimos), na administração pública do governo da Austrália, etc.

Foi também o sistema proposto à Comissão legislativa encarregada do reajustamento dos ven-

cimentos do funcionalismo público federal, em um interessante memorial da Confederação Nacional dos Operários Católicos.

Foi ainda o regime adotado no projeto da lei do deputado Paulo Martins e de mais 100 deputados federais, instituindo os abonos para os funcionários federais.

Supõe também o mesmo critério o ato baixado este ano pelo Secretário das Finanças do Estado do Rio, fixando para os funcionários da Secretaria uma ajuda de custo variável, conforme os encargos de família (para os chefes e inspetores: 500\$0 aos solteiros, 800\$0 aos casados, mais 60\$0 para cada filho; para os oficiais administrativos: 400\$0 aos solteiros, 600\$0 aos casados, mais 60\$0 para cada filho).

Numa interessante tentativa feita entre nós pela Companhia União Federal, do Rio Grande, adotou-se também o sistema do abono constante, pagando-se 1\$0 por dia para cada filho menor de 14 anos.

B) — Uma segunda questão a resolver quanto à importância dos abonos é a que consiste em os admitir constantes, para cada vencimento-base, ou variáveis unitariamente à medida que aumentam os encargos familiares, pagar-se-ão, por exemplo, 80\$0 para cada filho, ou 60\$0 para o primeiro filho, 80\$0 para o segundo, 100\$0 para o terceiro, etc.?

São três as soluções adotadas para o caso: os abonos constantes, os abonos crescentes e os abonos decrescentes.

Na primeira, estabelece-se sempre o mesmo abono para cada encargo novo; na segunda, um abono crescente; na terceira, um decrescente.

A escolha teórica entre as três soluções parece que deve recair sobre a terceira.

Com efeito, o abono se destina essencialmente a compensar o acréscimo de despesas trazido ao orçamento familiar para cada filho novo que chega. Ora, esse acréscimo não é linearmente proporcional ao número de filhos, isto é, não cresce na mesma proporção desse número. Assim, o primeiro filho traz um aumento sensível, o segundo um aumento já menor, o terceiro um menor ainda; e assim sucessivamente.

Por conseguinte, encarado o problema apenas desse ponto de vista, parece que os abonos devem ser decrescentes (digamos, para fixar as idéias: 100\$0 para a esposa, 80\$0 para o 1.º filho, 60\$0 para o 2.º filho, 50\$0 para cada um dos mais).

Acontece, porém, que aos abonos se podem dar outros objetivos que não êsse, comutativo, da adequação dos vencimentos às despesas familiares.

Assim, por exemplo, si se encara, distributivamente, o abono como um proporcionamento à importância social da família, poder-se-á considerar que essa importância é proporcional exatamente ao número de membros que a compõem: e dêste modo se justificariam os abonos constantes.

Caso, por outro lado, se queira dar aos abonos um fim demográfico (e tal objetivo não pode ser esquecido, sobretudo num país como o nosso), os abonos crescentes funcionarão como um estímulo e um prêmio para as famílias mais numerosas.

Não só: como já houve quem observasse acertadamente, os abonos se opõem à tendência anti-demográfica do princípio "a trabalho igual, salário igual", o qual, como já mostramos, corresponde a um pagamento *real* menor para o empregado pai de família.

É, pois, com razão que Franco Angelini (*"La politica demografica e gli assegni familiari"*, 1937) vê neles "un vero e proprio premio demográfico".

E para desempenhar bem êsse papel de estímulate na política populadora do país, convém que os abonos sejam crescentes.

Aliás é o que se encontra na maioria das legislações que existem sobre o assunto.

Assim é que na Bélgica o "arrêté royal" de 30 de março de 1936 dispõe no seu artigo 18 que os abonos mínimos a serem concedidos importam em

0,40 fr. belga por dia para o 1.º filho
0,50 fr. " " " " 2.º filho
1,25 fr. " " " " 3.º filho
2,60 fr. " " " " 4.º filho
3,80 fr. " " " " cada um dos mais.

Essa tabela mínima pode ser elevada, por simples ato da Lei e caso suba o índice da vida, até os seguintes valores, respectivamente: 0,60 fr., 0,80 fr., 1,60 fr., 2,80 fr. e 4,00 fr.

(Convém observar que êsses valores são mínimos impostos às Caixas de abonos e que as taxas vigentes em geral bastante os excedem).

Vê-se da tabela citada que a lei belga prevê abonos rapidamente crescentes (ao 5.º filho cor-

responde um abono que pode ser quasi 10 vezes maior do que o que corresponde ao 1.º).

Em França as taxas vigentes (não dizemos legais porque a lei não as fixa todas) são as seguintes (discurso pronunciado por M. Ballot na Academia de Agricultura da França, em 9 de fevereiro dêste ano):

para os funcionários públicos :

55 fr. por mês para o 1.º filho
80 " " " " 2.º filho
165 " " " " 3.º filho
205 " " " " cada filho a mais;

para as indústrias em Paris (as taxas variam conforme a região) :

60 fr. por mês para o 1.º filho
100 " " " " 2.º filho
150 " " " " 3.º filho
250 " " " " 4.º filho
200 " " " " cada filho a mais.

(Note-se nesse caso o fato de ser menor a taxa do 5.º filho do que a do 4.º).

Vê-se que a razão do crescimento é bem menor do que na tabela belga.

No projeto Weber (alemão) a tabela (que varia com a idade dos filhos) é também crescente:

de 1 a 6 anos de idade : 100% do valor base para o 1.º e o 2.º filhos ;
124% do valor base para o 3.º e o 4.º filhos ;
150% do valor base para cada filho a mais ;
de 7 a 14 anos de idade : 150% do valor base para o 1.º e o 2.º filhos ;
175% do valor base para o 3.º e o 4.º filhos ;
200% do valor base para cada um dos demais filhos.

E assim outros exemplos que poderiam ser citados.

Conexa à questão dos abonos a serem pagos é a que se refere ao número de filhos (ou, mais

geralmente, de pessoas a sustentar) a partir do qual começam os chefes de família a ter direito aos abonos.

Logicamente esse direito deve começar desde que o empregado tem *uma* pessoa a seu encargo; toda a justificação do sistema assim o exige.

Na prática, porém, foge-se às vezes a essa regra.

Em primeiro lugar porque quando se vai adotar o regime dos abonos, já existe, para cada classe de empregados, um vencimento médio. Si esse rendimento já é suficiente, por exemplo, para o sustento de um casal com dois filhos, é claro que bastará conceder abonos a partir do 3.º filho. Os solteiros e os casados com menos de dois filhos ficam numa situação privilegiada, já que seus vencimentos excedem a seus encargos. Mas seria utópico pretender reduzir-lhes os vencimentos para fazer entrar o caso na regra geral e justa do "vencimento-base capaz de sustentar o solteiro, mais tantos abonos quantas pessoas a manter na família".

Uma outra razão que leva a só se pagar abono depois do 2.º, do 3.º, ou do 4.º filho é a de se querer dar a esse um caráter püramente demográfico, destinando-o apenas a estimular a multiplicação das famílias mais numerosas.

O certo é que por qualquer dessas razões, ou ainda por motivos de simplicidade contabilística, em muitos países se adota o sistema de só conceder abono depois do 2.º, do 3.º ou do 4.º filho.

E' o que se faz, por exemplo, na Nova Zelândia e na Nova Gales do Sul.

O regime híbrido é, porém, incoerente e só se explica por motivos especiais.

Nos países, como a França e a Bélgica, em que é mais pura a forma do sistema dos abonos, estes se pagam desde o 1.º filho.

## 2) — Extensão de aplicação do sistema

Um segundo ponto importante a considerar é o que se refere à maior ou menor extensão dos grupos nos quais se deve aplicar o sistema dos abonos.

E essa extensão pode se entender de duas maneiras :

a) ou se consideram os limites de vencimento-base abaixo do qual se concedem abonos;

b) ou se estudam quais as classes de empregados às quais os abonos devem ser pagos.

a) Quanto à fixação de um vencimento máximo, acima do qual não ha direito aos abonos, parece perfeitamente razoável.

Com efeito, o que a "justiça social", ou a "justiça distributiva", ou a "justiça comutativa", ou "os interesses coletivos da população" exigem é que a família receba, a título de reconhecimento de sua importância social, a título de remuneração compensada, a título de remuneração pura, ou a título de subsídio demográfico, uma importância total capaz de garantir a sua manutenção confortável, num nível de vida adequado à função que desempenha na sociedade.

Ora, si o "vencimento-base" já basta para essa manutenção, não ha necessidade de se lhes acrescentarem os abonos familiares que perdem assim a sua razão de ser e que viriam pesar demasiado sobre a economia geral da população.

Si se quizer objetar que essa limitação tira aos abonos o caráter de revalorizador do conceito familiar na sociedade (e a objeção já tem sido feita), poder-se-á responder que é possível deslocar esse caráter, dos abonos para certas isenções fiscais (por exemplo, na fixação das quotas do imposto sobre a renda) que se estabeleceriam a favor das famílias numerosas, quaisquer que fossem os seus rendimentos.

Por isto a regra geral tem sido limitar superiormente os vencimentos aos quais se acrescem abonos.

A limitação se faz, ou explicitamente, declarando que os abonos só serão pagos aos empregados que ganhem menos do que uma certa quantia (3.000 ou 3.500 francos anuais na lei francesa de 1917; 600\$0 por mês, para os empregados da Cia. União Fabril, do Rio Grande; etc.); ou implicitamente, determinando quais as categorias dos empregados que têm direito aos subsídios (é o que faz a lei belga de 1936 que, no seu artigo 24, exclui dos benefícios familiares "les personnes qui exercent, en ordre principal, une profession autre que celle de travailleur lié par un contrat de louage de services").

b) A extensão do campo em que se aplica o sistema pode variar também conforme se incluam nele todos os chefes de família (salários dependentes ou não), ou apenas algumas

classes de trabalhadores (dado ao termo o seu significado mais amplo).

Qual das duas soluções se deve preferir é matéria controvertida.

Com efeito, do ponto de vista da justiça social parece que o sistema mais justo é aquele que se aplica universalmente a todos os interessados: a argumentação em que se apoiam os abonos é inteiramente geral e não se particulariza nesta ou naquela categoria de chefes de família.

Por outro lado, porém, uma aplicação tão extensa do regime traz desvantagens incontestáveis.

Uma, logo aparente, é a econômica: ligar a sorte da reforma a uma difusão tão grande do sistema e, por conseguinte, a um tão grande aumento de despesas, seria, talvez, condená-la à irrealização. Melhor será ir ampliando gradativamente o seu campo de beneficiários, de modo a não sobrecarregar excessiva e bruscamente a economia pública ou privada. A natureza econômica, ela também, não costuma proceder por saltos...

Outra desvantagem, de ordem mais geral, de aplicação dos abonos a todos os pais de família (os salariados como os trabalhadores independentes) consiste na dificuldade prática de administrar o regime que assim se instituiria para elementos muito heterogêneos e, por isto mesmo, dificilmente harmonizáveis.

Em contra posição, e para ser imparcial, convém referir o perigo que existe em só dar abonos aos salariados dependentes: a vantagem que êsses passariam a ter influiria como um atrativo tendente a fazer com que os trabalhadores independentes sacrificassem a sua independência (tão útil às iniciativas progressistas da comunidade) para passarem a gozar dos benefícios do sistema.

De qualquer modo o certo é que por toda parte a adoção dos abonos se vem fazendo progressivamente, ampliando-se mais ou menos devagar o número de classes às quais se estende.

Assim é que a lei francesa de 1932 previu que em França fosse aumentado gradualmente o domínio de ação dos abonos, nas indústrias, no comércio e nas profissões liberais.

Daí resultou possivelmente o fato de que, como o observa Paul Durand no estudo já citado, "à la différence de la loi sur les assurances sociales (a qual, como se sabe, entrou em vigor muito mais bruscamente), la loi sur les allocations familiales n'a soulevé aucune opposition systémati-

que dans le public et spécialement dans le monde des employeurs". E na data em que Durand escrevia (1936) já 97% das profissões industriais, 90% das profissões liberais e 50% das profissões comerciais tinham entrado francamente no regime dos abonos. Apenas a agricultura, que não fôra incluída na lei, estava inteiramente fora sistema, no qual, aliás, entrou posteriormente.

Na Bélgica, analogamente, a extensão do regime se fez paulatinamente. E quando lá se começou a legislar sistematicamente sobre o assunto, foi para prescrever (lei de 14 de abril de 1928) que as empresas fornecedoras do Estado adotassem para os seus empregados o processo das "allocations familiales". Só mais tarde é que a obrigação e estendeu a "todo aquele que, seja na exploração de uma emprêsa industrial, comercial, agrícola ou outra, seja no exercício de uma profissão, seja a qualquer outro título, ocupe em trabalho, uma ou mais pessoas" (art. 1.º do decreto de 30 de março de 1936).

E' assim excepcional o que se faz na Nova Gales do Sul e na Nova Zelândia onde os abonos se concedem a todos os chefes de família (salariados dependentes ou não) bastando para isto que sua renda seja inferior a um determinado limite.

### III — RECURSOS PARA PAGAMENTO DOS ABONOS

Passemos agora ao estudo das fontes de onde podem provir os recursos para pagamento dos abonos.

Podem êles ser fornecidos :

A) pelo governo ;

B) pelos particulares, sendo

- a) pelos empregadores
- b) pelos empregados ou
- c) pelos empregadores e empregados ;

C) pelo governo e pelos particulares, num regime mixto.

A) Caso se considerem os abonos como uma medida de ordem demográfica, é razoável que o governo vá buscar nas rendas gerais da nação, os recursos com que os pague. Isto, porém, só se comprehende quando o regime tem uma aplicação universal, a todos os cidadãos, ou pelo menos

aqueles cujo vencimento é inferior a um limite determinado.

E' o que acontece, desde 1.º de janeiro de 1934, na Nova Gales do Sul. E' também o sistema adotado em vários projetos alemães.

B). O meio mais comum, porém, de obter os recursos para a instituição do sistema, consiste em ir buscá-los em contribuições pagas pelas partes interessadas.

a) Frequentemente são os empregadores que pagam os abonos.

E' êsse, naturalmente, o caso dos abonos pagos aos funcionários públicos: ao governo, que é no caso o empregador, é que compete, com seus recursos próprios, efetuar os pagamentos. E não se costuma, embora se pudesse fazê-lo, e se o faz mesmo na Austrália (lei de 1923), exigir do conjunto do funcionalismo uma contribuição que depois se distribua pelos empregados pais de família.

E' êsse, também, o processo adotado nos países onde os abonos se instituem através da obrigação imposta aos empregadores de aderirem a uma Caixa de Compensação (veremos adiante a maneira como essas Caixas funcionam). Tal é o caso dos dois países "leaders" no movimento em favor dos abonos: a França e a Bélgica.

Na primeira iniciativa brasileira relativa ao assunto, a já citada da Cia. União Fabril do Rio Grande, foi também o processo que se adotou, a princípio pagos os abonos diretamente pela própria Companhia, mais tarde feito por ela o pagamento mas indiretamente através uma mutualidade que subvencione para êsse fim exclusivo.

b) Tem acontecido em certos casos que se busquem os recursos necessários à instituição do sistema, impondo contribuições aos próprios empregados que dele se beneficiam.

A organização assume então um aspecto de mutualidade na qual as quotas de todos os "sócios" se distribuem por aqueles que delas precisam.

A modalidade pode se justificar: em regra, porém, será antipática à própria classe a qual vise beneficiar.

De modo que só se torna, em geral, bem aceita quando os beneficiários desfrutam de um padrão de vida relativamente confortável.

E' assim que puderam adotá-la duas Caixas de abono para médicos, fundadas em 1934 na Alemanha (*Aerztliche Familienlasten Ausgleichskassen*) e uma para dentistas (no mesmo país).

c) Uma outra forma de obter os recursos consiste em ir buscá-los em contribuições quer dos empregados, quer dos empregadores.

A dupla incidência do onus tem como vantagem torná-lo mais facilmente aceitável a uns e a outros. E não deixa de ser justa porque si, por um lado, deve caber aos empregadores a remuneração adequada de seus trabalhadores pais de família, por outro lado é razoável que a classe dos empregados que é em estado atual, ou ao menos em estado potencial, a beneficiária do regime, compartilhe também das despesas para a sua manutenção.

A modalidade foi a adotada na Itália para os empregados do comércio (contrato coletivo de 21 de dezembro de 1936), cabendo aos empregadores reter, por ocasião do pagamento, as quotas dos seus empregados afim de juntá-las às suas (essas maiores sempre do que as dos empregados) e enviar todas à Caixa Nacional para tal fim instituída.

E' também do tipo "contribuições de empregadores e empregados" o regime estabelecido desde 1.º de janeiro de 1937 para os que trabalham em institutos de crédito e de seguro na Itália; são, no entanto, isentos do onus das contribuições os empregados cujo vencimento seja inferior a uma determinada quantia.

Análogo é o regime da Caixa de abonos dos farmacêuticos alemães, organizada em 1919 e reorganizada em 1925.

C) Casos há em que as contribuições para o fundo alimentador dos abonos cabem ao Governo e aos particulares.

Assim se faz na Itália para os empregados das indústrias (decreto de 21 de agosto de 1936) e da agricultura (decreto de 2 de agosto de 1937); nos quais ambos se estabelece que as contribuições para os fundos provenham simultaneamente dos empregadores, dos empregados, e do Governo (êsse último, porém, tendo um certo caráter de transitoriedade).

Na Nova Gales do Sul usou-se também o sistema das contribuições mixtas (empregadores e governo); lá, porém, o processo tinha uma justificativa a mais porque, sendo os abonos pagos não só aos empregados sinão também aos trabalhadores independentes, seria impossível prender custeá-los apenas com as contribuições dos empregadores.

O projeto de abonos pleiteado pela "Family Endowment Society", inglesa, admite também a

tríplice contribuição: dos empregadores, dos empregados e do Estado.

#### IV — MODO DE PAGAR OS ABONOS

A escolha da maneira como se efetua o pagamento dos abonos depende muito da concepção que se tem do sistema.

Si se consideram os abonos familiares como um elemento integrante dos vencimentos, cuja razão de ser está na natureza particular do empregado que se remunera, é natural que o pagamento se faça na mesma ocasião em que se pagam os vencimentos.

E' também, e naturalmente, como se costuma proceder quando os abonos correm por conta dos empregadores (inclusive no caso de ser êste o governo, para os abonos dos funcionários públicos).

O pagamento simultâneo é, assim, o que se adota na Itália (em muitos casos), nas organizações particulares chilenas, na primeira tentativa feita na Cia. União Fábril do Rio Grande, entre nós.

Quando abono e vencimento são pagos na mesma ocasião, um e outro são entregues, em regra, ao próprio empregado (seja êsse o pai ou a mãe de família).

Caso se considere, porém, o abono não como um salário suplementar mas como um verdadeiro prêmio que se justifica com argumentos demográficos, é natural que seu pagamento se faça independentemente do salário.

A lei belga de 1936, por exemplo, que declara explicitamente, no seu artigo 37, que "os abonos não constituem, a nenhum título, um suplemento do salário ou do vencimento", dispõe no seu artigo 34 que é "estritamente proibido pagar os abonos no mesmo dia que os salários" a menos que não haja razões especiais reconhecidas por decisão do Rei.

Na Nova Gales do Sul e na Nova Zelândia também, salários e abonos são pagos separadamente e por pessoas diversas: os salários pelos empregadores, os abonos pelos funcionários do Governo (que usa, para isto, às vezes, o próprio correio).

Quando o pagamento é independente, é frequente que os abonos sejam pagos não aos pais de família empregados, porém, às mães, salientando-se, dessa maneira, o caráter demográfico, ou pelo menos familiar, do subsídio concedido.

#### V — REGIME ADMINISTRATIVO

O regime administrativo a que obedece a concessão dos abonos é função do órgão ao qual cabe o pagamento.

a) Quando os abonos são pagos pelo Governo, costuma existir um serviço público encarregado especialmente dessa administração.

Na Nova Gales do Sul, por exemplo, há toda uma organização, sob a direção de um "Comissioner of Family Endowment", ao lado do qual funciona um conselho consultivo de 3 membros.

Na Nova Zelândia, a repartição encarregada de superintender o serviço dos abonos, está subordinada ao Ministério das Pensões: o que mostra, aliás, o caráter especial que a instituição tem naquele país.

b) Si o pagamento é feito pelo próprio empregador, é a mesma administração de empresas que se encarrega de fazê-lo, sem que, em geral, interfira no assunto qualquer fiscalização.

c) O regime mais comum, porém, é o das Caixas de Compensação que em regra geral se constituem autonomamente, mas devem ser reconhecidas ou aprovadas pelo Governo. A lei belga, por exemplo, estabelece no seu artigo 6.º que "les caisses de compensation pour allocations familiales sont agréées par arrêté royal. La demande d'agrément est adressée au Ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance Sociale". E no artigo 8.º define as condições impostas para que a Caixa seja aceita.

Em França o sistema é análogo: caixas autônomas mas reconhecidas.

Na Itália a administração é, também, subdividida nas Caixas, havendo, porém, como elemento unificador, um Instituto Nacional de organização paraestatal.

Estão, assim, vistos os principais aspectos que a instituição dos abonos pode apresentar.

Deixamos, apenas, de lado a questão de determinar quais são as pessoas ao encargo do chefe de família que lhe dão o direito de receber abonos.

Fizemos-lo porque o problema está ligado a outros cujo exame fugiria aos limites do nosso trabalho, ou o ampliaria demasiado.

Apenas mencionaremos que, em geral, os filhos são considerados dependentes e por conse-

guinte dando direito aos abonos, até a idade em que não "se aplicam a nenhum trabalho lucrativo", "segundo cursos de ensino regular" (são as expressões da lei belga); e que ultimamente ha uma tendência para aumentar esse limite de idade, de modo a permitir que os estudos dos beneficiários possam ser prorrogados até mais tarde (assim é que ao passo que as primeiras legislações fixavam o limite em 14 anos, os projetos mais recentes sugerem elevá-lo até mesmo 21 anos. Veja-se, por exemplo, o curioso projeto Weber, alemão).

Passemos, agora, ao estudo da maneira como o sistema se vem desenvolvendo nos vários países do mundo.

## VI — DESENVOLVIMENTO DO REGIME DOS ABONOS

Não são de hoje as iniciativas que procuram proporcionar, nas famílias dos empregados, os rendimentos aos gastos.

Loffredo, depois de citar as leis familiares de Augusto (que constituem o que se pode chamar a prehistória dos abonos), refere o caso da Manufatura de Gobelins, em França, na qual em 1789, o conde de Aragibillier determinou se pagasse a cada operário, além do seu salário próprio, mais um suplemento de 10 soldos por filho que sustentasse.

Essa medida, tomada às véspera da Revolução Francesa, não teve, porém, continuadores. Os princípios excessivamente individualistas dos "direitos do homem" (do homem individual) relegaram para o segundo plano quaisquer medidas favoraveis à família, essa célula maior que se interpõe entre o cidadão isolado e o estado "uno e indivisível".

De modo que só cerca de um século mais tarde a idéia voltou a aflorar nos domínios econômicos. E justo é que se declare a importância que tiveram nesse movimento beneficiador do elemento familiar os chefes da escola social católica.

Deles como primeiro realizador, Léon Hamel, o industrial famoso de Val-des-Bois, que fez de suas fábricas um verdadeiro núcleo familiar, sem cair, contudo, nos erros de um falso paternalismo, incompatível com a dignidade humana dos operários.

No campo teórico, foi Leão XIII que na sua "Rerum Novarum" precursora, depois de deixar de lado o conceito do "trabalho-mercadoria" e de definir o direito ao salário "capaz de sustentar o

trabalhador sóbrio e honesto", afirmou com vigor o "sagrado dever que a natureza impõe ao pai de família de nutrir e sustentar seus filhos", fundando nele o direito à propriedade familiar.

No campo teórico, porém, ou no campo prático, não pôde o princípio dar logo os seus frutos.

Mesmo a guerra de 1914, que, à sua maneira brutal e sangrenta, veiu salientar, pela devastação dos lares, a importância do capital familiar na economia moral da nação, não conseguiu, embora multiplicado o regime dos abonos, assentá-lo numa base fixa e estável.

E' que uma objeção grave se opunha ao estabelecimento do sistema.

Com efeito, no regime de livre concorrência e do "laissez faire, laissez passer" do mercantilismo liberal, a medida não poderia ser imposta universalmente; e as empresas que resolvessem adotá-la encontrariam logo dois sérios obstáculos a seus propósitos. Um, o grande "handicap" que imporiam a seus produtos, no acréscimo de despesas trazido pelo pagamento dos abonos. O outro, na atração que seus estabelecimentos exerceriam sobre os operários tendo encargos familiares e, consequentemente, no aumento das folhas de pagamento nas quais haveria de crescer mês a mês o número de beneficiados pelos subsídios familiares.

(Será, talvez, curioso observar que a primeira tentativa industrial de abonos feita no Brasil — de 10 de julho de 1925 a outubro de 1928, pela Cia. União Fabril — fracassou justamente pelas razões apontadas: todos os operários casados da localidade procuraram imediatamente trabalho na Companhia e essa, para evitar uma elevação insuportável nas despesas, teve que preferir os operários solteiros. A medida dava, assim, resultados diametralmente opostos aos que se pretendiam).

Para evitar, então, essa séria dificuldade, foi preciso que se procurasse uma solução, realmente exequível. E foi o que conseguiu um industrial católico de Grenoble, na França, o Sr. Emile Romanet, imaginando em 1916 a instituição das Caixas de Compensação, que constituiu, incontestavelmente, o grande fator no extraordinário desenvolvimento posterior do regime dos abonos.

## AS CAIXAS DE COMPENSAÇÃO

Em suma, uma Caixa de Compensação é uma instituição central para a qual os emprega-

dores de uma mesma região, ou de uma determinada classe profissional, contribuem com tantas quotas de um valor fixado quantos são os empregados que possuam, quer sejam êsses casados, ou solteiros; constituindo assim um fundo que é distribuído, sob a forma de abonos, entre os empregados chefes de família de todos os empregadores aderentes, na proporção dos respectivos encargos familiares.

Supondo, pois, para fixar idéias, que numa dada localidade ha 3 fábricas, uma com 500, uma com 300 e uma com 200 operários, as 3 formariam uma Caixa para a qual a primeira contribuiria, digamos, com

$$500 \times 20\$0 = 10:000\$0$$

por mês; a segunda com

$$300 \times 20\$0 = 6:000\$0$$

e a terceira com

$$200 \times 20\$0 = 4:000\$0$$

Imaginando que os 1.000 operários considerados tivessem um total de 500 filhos (ou pessoas a seu encargo), os

$10:000\$0 + 6:000\$0 + 4:000\$0 = 20:000\$0$   
mensais das contribuições recolhidas, seriam distribuídos por êsses filhos, dando um abono de 40\$0 mensais para cada um (na hipótese de serem os abonos constantes).

Vê-se como o sistema é bem imaginado.

O onus correspondente é repartido proporcionalmente por todos os interessados, de acordo com sua importância própria e sem qualquer discriminação quanto ao estado civil de seus empregados.

E a distribuição dos benefícios é perfeitamente imparcial, considerando apenas os encargos dos beneficiados e sem levar em conta si pertencem a esta ou àquela fábrica.

A solução engenhosa encontrada por Emile Romanet teve um sucesso sem precedentes. Dela, disse, como já referimos, W. Goodsell ("Problems of the family") que "such a growth and success of a new movement seems extraordinary".

E P. Durand, numa opinião a que também já aludimos, contrapõe o sucesso das Caixas de Compensação às dificuldades encontradas pela lei francesa de seguros sociais (de 5 de abril de 1928 — posta em vigor em 1.º de julho de 1930).

Dentro dos princípios gerais expostos, as Caixas de Compensação apresentam ligeiras variantes.

Ha assim, as Caixas *regionais*, que abrangem todos os empregadores de uma dada região;

e ha as Caixas *profissionais*, às quais aderem os empregadores de uma mesma profissão embora não da mesma zona.

Ha as Caixas de formação inteiramente livre; ha as Caixas de iniciativa particular, mas aprovadas pelo Govêrno (como é o caso belga e é o caso francês); ha as Caixas estatais ou paraestatais, como é o caso italiano e em parte o caso belga (para a "caixa auxiliar" que o art. 17 da lei prevê seja instituída pelo Govêrno e à qual se filiarão "de pleno direito" os empregadores que não tenham aderido a nenhuma Caixa particular).

Existe, também, e apenas na Bélgica, um tipo de Caixa de super-compensação, destinada a contrabalançar os déficits com os saldos das caixas primárias que a elle se filiam.

Além da função essencial de distribuidores de abonos familiares, algumas Caixas aproveitam o contato que têm com os lares dos trabalhadores para levar a êles outros benefícios sociais.

A lei belga, por exemplo, no seu artigo 8.º declara que "além de distribuição de abonos familiares, as Caixas reconhecidas não podem ter outro objetivo senão a atribuição de prêmios de nascimento e de amamentação, ou a prestação de outros serviços destinados a melhorar a situação material das famílias".

Em França, cerca de 50 das Caixas existentes organizaram um serviço de enfermeiras visitadoras em que ocupam 500 enfermeiras que fazem anualmente umas 850.000 visitas a lares operários. Cuidam, além disso, as Caixas, da orientação profissional e do ensino doméstico para seus filiados; e fazem funcionar uma organização de colônias de férias de que se beneficiam, por ano, cerca de 17.000 crianças.

Deve se notar, porém, que alguns autores se opõem a essa extensão dos serviços sociais das Caixas que assim, segundo êles, perderiam o seu caráter próprio, degenerando em associações benéficas.

#### Difusão do sistema de abonos pelo mundo

Estimulada sobretudo pela criação de Romanet, a campanha pela difusão dos abonos vem conquistando paulatinamente todos os países civilizados do mundo.

Seria fastidiosa uma enumeração detalhada de todas essas conquistas; limitar-nos-emos, por isso, às referências mais indispensáveis.

Um primeiro campo em que os abonos cedo se fizeram vitoriosos foi o do funcionalismo público.

Na Europa, por exemplo, pode-se hoje dizer (e o Bureau International do Trabalho recentemente o dizia, numa de suas publicações: "Services sociaux", 1933) que em quasi todos os países gozam os servidores do Estado dos benefícios dos abonos familiares.

Na França, o regime tem tido o máximo desenvolvimento. Basta dizer que, fundada a primeira Caixa de Compensação, em Lorient, em 1918, pelo presidente da Câmara de Comércio daquele porto, já em 1.º de janeiro de 1920 existiam no país 6 Caixas, com 50.000 salarizados inscritos e 4 milhões de francos de abonos.

E em 1.º de janeiro de 1937 (portanto menos de 20 anos depois de iniciado o movimento) já aqueles números se tinham elevado a 222 Caixas e 80 serviços particulares de abonos, com 280.000 empregadores, 5.550.000 empregados e 3.420.000 crianças beneficiadas num total de 1.680.000.000 de francos de abonos !

Juntando-se os abonos concedidos aos funcionários públicos, sobe o total a mais de 2 bilhões de francos !

Ou sejam, ao câmbio da época, cerca de 1.800.000 contos de réis !

Na Bélgica, também (e guardadas as devidas proporções) não é menor o sucesso. Lá, com efeito, as Caixas livres atendem a cerca de 300.000 empregadores, 2.000.000 empregados e 1.200.000 crianças, pagando um total aproximado de 420 milhões de francos por ano..

Si acrescentarmos a êsses os números correspondentes ao funcionalismo do Estado e aos ferroviários teremos cerca de 320.000 empregadores, 2.200.000 empregados e 1.500.000 crianças, com uma despesa anual em abonos de, proximamente, 550 milhões de francos.

Na Itália, desde a primeira Caixa, instituída em 1934, para a indústria de lãs de Biella, o sistema vai progressivamente se estendendo a todos os trabalhadores de indústria (1934 a 1936), aos do comércio (1937), aos dos institutos de crédito (1937), sem falar no próprio pessoal do Estado, que acabou de ser beneficiado pelos abonos com o decreto de 4 de fevereiro do ano passado, esten-

dendo as vantagens já existentes ao pessoal extranumerário.

Na Holanda, em 1920, os abonos foram estabelecidos para os servidores do Estado, sendo pagos até que os filhos atingissem 18 anos de idade. O serviço se estendeu à indústria e ao comércio por efeito de contratos coletivos de trabalho.

Na Áustria de antes da Anschluss, o sistema teve origem por iniciativa particular sendo tornado obrigatório por lei federal de 1921.

Na Alemanha, os abonos, depois de se terem difundido muito durante a guerra, tiveram um período de retrocesso, contemporâneo da grave crise econômica que o país atravessou no após-guerra; ultimamente, porém, vai voltando a conquistar o terreno perdido, não só nas indústrias onde se tinha mantido durante a crise (indústria carbonífera, indústria textil, etc.), como mesmo em certas categorias de nível econômico mais alto (farmacêuticos em 1927; médicos e dentistas em 1934). E o grande número de projetos alemães tendentes à extensão universal do sistema no país parece mostrar que a campanha aproxima-se lá do triunfo definitivo.

Na Inglaterra, campeã do liberalismo econômico puro, os abonos, por enquanto, se têm limitado a classes muito restritas: ministros da "Wesleyan Methodist Church", empregados da "Primitive Methodist Church" e da "London School of Economics". A campanha da "Family Allowances Society", porém, prenuncia maiores conquistas para o sistema.

Na Nova Gales do Sul e na Nova Zelândia o sistema se aplica de um modo muito geral, como vimos.

Desde 1920 a Austrália, por sua vez, distribui abonos familiares a todos os seus funcionários públicos.

Nos Estados Unidos, em 42 dos Estados, assim como no Alaska e no Hawaí, há leis determinando auxílios familiares, pagos pelos cofres públicos.

No Canadá, em Saskatchewan, paga-se o abono fixo de 3 dólares mensais para cada filho; em Manitoba e em Alberta, a importância do abono varia com as necessidades da família beneficiada.

Na Espanha nacionalista, o Estado do Trabalho, expedido em 9 de março do corrente ano (1938), define no seu art. III (sec. 1 e 2) que o salário mínimo deve ser uma "remuneração suficiente para assegurar ao trabalhador e a sua fa-

mília uma vida moral e digna", garantindo-lhe para isso um abono familiar.

No Chile, o sistema já se aplica em várias empresas particulares. Assim é que a Companhia de Refinaria de Açúcar de Santiago paga à esposa de cada um de seus empregados \$20 por mês em víveres e a cada filho de menos de 16 anos, \$10 em víveres. Com isso despende a mais 5% na folha de salários. A Companhia de Refinaria de Açúcar de Viña del Mar (com 1.500 operários) também paga a êsses, abonos familiares desde 1927 ("Accion Social", de Santiago do Chile, dezembro de 1935).

Existem ainda sistemas de abonos mais ou menos extensos e mais ou menos antigos na Polônia, na Suécia, na Suíça e na Tchecoslováquia.

A simples enumeração, feita sem muitos detalhes, mostra a extraordinária difusão do salário familiar e fornece assim um excelente argumento experimental a seu favor.

### O caso brasileiro

Depois desse rápido panorama universal, voltemos agora ao Brasil, e procuremos ver que lições dele se pode tirar em proveito nosso.

Em primeiro lugar, pode-se afirmar com segurança que em nenhum país mais do que no nosso os abonos se justificam e se impõem.

Com efeito, com seus 45 milhões de habitantes perdidos na vastidão dos seus 8 ½ milhões de quilômetros quadrados, o Brasil tem verdadeiramente "fome de homens".

E eliminadas praticamente, ou ao menos muito reduzidas as possibilidades imigratórias, só poderemos povoar os nossos desertos procurando elevar a taxa de rendimento do nosso capital humano, quer quantitativamente estimulando-lhe a natalidade, quer qualitativamente aperfeiçoando-lhe o padrão orgânico.

Quanto ao aspecto demográfico da questão, vimos, racional e estatisticamente, que os abonos o resolvem da melhor maneira e de meio seguro.

Quanto ao problema do fortalecimento da raça, também os abonos são dos fatores mais eficazes para o resolver.

De fato, um dos elementos que mais contribuem para o deperecimento físico de nossa gente é com certeza a miséria em que se estiolam entre nós as famílias numerosas.

Pais mal remunerados geram filhos raquíticos e criam adolescentes desnutridos, fornecendo

a mais propícia "chair à canon" para todas as epidemias sociais que assolam as nossas cidades e os nossos campos.

Tuberculose, sífilis, malária, anquilostomíase vicejam sem peias no terreno dos organismos enfezados que a pobreza aduba e a miséria prepara.

E pobreza e miséria crescem e avultam à medida que aumenta a família.

Provam-no a observação empírica e as estatísticas científicamente organizadas. Interessante inquérito realizado sobre 212 famílias operárias da capital de S. Paulo pela Escola Livre de Sociologia daquele Estado, mostrou como diminuiu progressivamente a despesa unitária realizada para cada pessoa da família à medida que esta se fazia mais numerosa.

Tomando por base um "adulto equivalente" (isto é, reduzindo as crianças a adultos para permitir a comparação matemática), verificou-se naquele inquérito que, para famílias de 2 pessoas, a despesa por adulto equivalente era de 61\$0 mensais; para famílias de 5 pessoas, a despesa por adulto equivalente era 50\$0 mensais; e para famílias de 10 pessoas, a despesa por adulto equivalente era de 38\$0 mensais.

Vê-se que, ao passo que cresce o número de pessoas na família, diminui a quantia que nela se pode reservar para a manutenção de cada pessoa.

O mesmo inquérito fornece outros dados que levam às mesmas conclusões.

Dele, por exemplo, se verifica que ao passo que para o conjunto das famílias examinadas, a porcentagem do orçamento familiar destinada à alimentação é de cerca de 50%, essa porcentagem cai a 38% para as famílias de menor renda mensal (vencimentos inferiores a 100\$0).

Quer dizer: as famílias mais pobres são as que menos gastam, *mesmo proporcionalmente*, com a sua alimentação!

Ainda mais: nas famílias cuja renda por mês é superior a 100\$0 por pessoa, o número médio de pessoas que habitam cada quarto foi achado igual a 1,5; nas famílias de renda unitária inferior a 100\$0, há em média mais de 2 pessoas em cada quarto.

Em outras palavras: as famílias mais pobres, que são as mais desnutridas, são também as que habitam em peores condições de conforto e, por conseguinte, de higiene. Daí os outros fatos que o inquérito revela: "das 212 famílias, apenas 8

tinham banheiros individuais e 5, banheiros coletivos" (quer dizer, 199 — isto é, cerca de 95%, não tinham banheiro de espécie alguma!); 37 não possuam cozinha, nem individual nem coletiva; 2 famílias de 8 pessoas viviam, cada uma delas, em 1 só cômodo; e assim muito mais!

A situação evidentemente é das que não podem continuar.

E a única maneira moral e honesta de acabar com ela está numa proteção inteligente e justa às famílias numerosas.

Si na França, com seus 80 habitantes por quilômetro quadrado, si na Bélgica, com seus 300 habitantes por quilômetro quadrado, se faz com tanto interesse a "política da população", quão maior razão não terá de fazê-la o nosso Brasil, com seus minguados 4 habitantes por quilômetro quadrado!

E para fazê-lo é preciso que cuide, o quanto antes, de instituir o sistema dos abonos familiares, de eficácia provada e reconhecida na prática universal.

Cometer-se-ia, porém, um êrro, e um êrro grave, si se pretendesse impô-lo desde logo à nossa indústria privada.

Com efeito, na "crise da adolescência" que ela atravessa, si se juntasse êsse novo encargo àqueles vários que já a sobrecarregam, correr-se-ia o risco de repetir, à nossa custa, o sábio apólogo de galinha de ovos de ouro...

Mas si o governo não deve, e nem pode, decretar bruscamente a instituição dos abonos para os nossos industriais, pode e deve cogitar de adotá-lo para os seus próprios servidores.

Nos reajustamentos periódicos a que se sujeitam os vencimentos do funcionalismo público, justo será que se incluam os abonos aos funcionários chefes de família.

A maneira normal de reajustar que se tem usado e que consiste num aumento proporcional para todos os vencimentos, não reajusta mas apenas desloca as *injustiças* relativas já existentes.

Não só: pode-se mesmo dizer que um tal reajuste, de um certo modo amplia as iniquidades que hajam em relação exatamente aos pais de família. Si não, vejamos. O aumento concedido aos empregados solteiros que já ganham o suficiente para se manterem, com folga, num nível de vida confortável, será naturalmente por êles despendido; e o aumento de procura assim gerado no mercado dos preços tenderá a fazer com que êsses se elevem. De modo que, no fim

de pouco tempo, o acréscimo de remuneração dado aos funcionários pais de família estará compensado pela alta dos preços das mercadorias que precisam comprar para manter os seus. E assim, como dizíamos, o reajuste terá tido como consequência ampliar injustiças ao invés de saná-las.

Por isso é mais justo e mais consentâneo com as responsabilidades da assistência social que cabem ao Estado, procurar êste reajustar acabando com a verdadeira desigualdade que se inclui numa remuneração aparentemente igual para solteiros e casados. E' o que observa recentemente Henri du Passage ("Les décrets-lois et la famille"), estudando o caso francês correspondente e calculando que um aumento considerável nos abonos familiares destinados aos funcionários (mais 1.000 francos para o primeiro filho, mais 1.500 francos para cada um de 2 filhos, etc.) corresponderia para os 800.000 funcionários do estado francês (com seus 500.000 filhos) a um acréscimo de despesa de 800 milhões de francos, ao passo que os aumentos feitos indistintamente a todos os empregados importavam em 5 bilhões de francos.

A mesma coisa se poderá fazer aqui no Brasil, na primeira oportunidade de reajuste que apareça.

Que o sistema é administrativamente exequível, seria absurdo duvidar diante da experiência antiga e multiplicada dos principais países do mundo.

Mas, poder-se-ia objetar, a reforma esbararia num obstáculo intransponível: o aumento de despesas que traria para os cofres públicos.

Vejamos o valor da objeção.

E estudemos o caso, a princípio, apenas para os 57.000 funcionários dos quadros federais a serem beneficiados.

Seria difícil calcularmos com rigor o número de pessoas de família a cargo desses funcionários.

Para fazer uma estimativa, tomemos porém, como base, no estudo da composição familiar, o inquérito publicado por Clodoveu de Oliveira sobre 8.577 comerciários e 5.006 empregados em construção civil, habitando em todos os pontos do território nacional.

Grupando as estatísticas relativas aos dois grupos e calculando os resultados em porcentagens, achamos que nas 13.583 famílias examinadas se tinha

27,7%	de solteiros
27,6%	de casados, sem filhos
18,6%	de casados, com 1 filho
8,6%	" " " 2 filhos
6,8%	" " " 3 "
4,5%	" " " 4 "
2,5%	" " " 5 "
1,7%	" " " 6 "
0,9%	" " " 7 "
0,6%	" " " 8 "
0,5%	" " " 9 "

Partindo desses números, calculamos que aos 57.000 funcionários considerados correspondem, em valores aproximados :

34.000	esposas
25.500	— 1os. filhos
15.000	— 2os. filhos
10.000	— 3os. filhos
13.800	— mais filhos

num total geral de

98.500 pessoas dependentes ou, digamos, para arredondar (já que tais estimativas não permitem maior precisão) :

100.000 pessoas dependentes.

Suponhamos, agora, que a cada uma dessas se atribua um abono que, para simplicidade de cálculo, admitimos como sendo constante e igual a 60\$0 por mês.

(O abono é razoável, já que, por exemplo, um pequeno funcionário ganhando 300\$0 e tendo mulher e 2 filhos, passaria a ter a mais  $3 \times 60\$0$  ou 180\$0, passando a ganhar 480\$0; e que um

funcionário de categoria mais elevada, com vencimentos de 1:100\$0, si tiver mulher e 3 filhos passará a receber 1:340\$0).

Nessa base, o aumento mensal de despesa seria de

$$100.000 \times 60\$0 = 6.000.000\$0$$

e o anual, de 72 mil contos, perfeitamente suportável pelos orçamentos normais no caso de um reajuste de vencimentos.

Como se vê o sistema dos abonos é não só administrativamente exequível si não, também, financeiramente suportável.

E si assim é, podemos repetir que a sua incorporação às nossas leis, ao nosso futuro estatuto do funcionalismo, impõe-se ao Governo, nas suas funções de assistência social aos servidores públicos.

Na exposição que fizemos, deixamos de lado os argumentos sentimentais, não porque os desprezássemos (*"le cœur a ses raisons..."*) mas porque poderiam perturbar a seneridade da argumentação e a fria impossibilidade das idéias.

Ao terminar, porém, o nosso estudo, podemos, talvez, citar como argumento do coração, a frase de um grande realizador e um dos mais incontestáveis homens de Estado que o mundo contemporâneo conhece, Oliveira Salazar :

"E' possível que haja homens que façam uma idéia mais humana da coletividade nacional e que, do alto do Poder, trabalhem sem descanso, com violência, com furor, porque uma mulher tem fome e uma criança chora de frio."