

Algumas considerações sôbre o seguro dos Funcionários Públicos

DR. HANS FRANKE

Ex-Secretário da União Feteral das Associações e Institutos de Previdência Social de Viena, Austria

Os encargos do Estado têm aumentado constantemente no curso das últimas décadas. A função do Estado nos domínios da economia nacional e da política social, negada obstinadamente pela escola liberal, é, no momento presente, uma preocupação primordial, inscrita nos programas de todos os regimes, de todos os partidos. Voltou-se à concepção bem conhecida do Estado que tem como objetivo a realização do "bonum commune"; o Estado não pode mais se eximir de intervir nas mudanças, muitas vezes perigosas, das "curvas econômicas", assim como não pode se dispesar de intervir em favor das classes mais fracas, ameaçadas de sucumbir na vovagem dessa mudança.

O caminho da política social estava erizado de dificuldades; ela, porém, galgou-as vitoriosamente, até êsse grau de apreciação universal, expresso nas palavras seguintes, adotadas unanimemente, em 1935, no Congresso Internacional das Uniões de Seguro contra as doenças, realizado em Bruxelas :

"Os seguros sociais fazem progressos no terreno internacional. Em todos os países, começa-se a reconhecer que o verdadeiro progresso só se pode estabelecer sôbre um sistema de segurança coletiva que garanta aos empregados um poder de compra suficiente em todas as mudanças da vida, e que os proteja contra as doenças e contra a invalidez. Mesmo os países que, até agora,

recusavam os seguros sociais, compreenderam bem que um seguro social universal é indispenável, e que nenhum plano de reconstrução econômica é concebível sem amplas medidas sociais. Êsse movimento avança, sem dúvida, e enriquecerá o Estado de seguros sociais. Os seguros sociais são indispensáveis à manutenção de nossa civilização industrial. Não se trata de estabelecer uma situação social, na qual os homens viveriam sem riscos; trata-se antes de uma distribuição dos riscos que o indivíduo, sem socorros mútuos e bem organizados, não pode mais suportar."

Si êsse programa não podia ainda ser realizado inteiramente e por toda parte, a responsabilidade cabe a uma dupla série de malentendidos.

A política social originou-se de duas fontes: A grande revolução econômica e industrial do século XIX deixava um número assustador de vítimas inocentes à margem da grande estrada dessa evolução; nasceu então a necessidade imperiosa de substituir-se a caridade, tornada insuficiente, por obras públicas. E o interêsse de manter as indústrias nacionais provocou uma intervenção do Estado, não somente em favor dos patrões, mas também em favor dos operários, cujas más condições de vida, segundo um relatório do general Horn ao Rei Frederico Guilherme III, refletiram até no recrutamento para o exército.

Êsses malentendidos devem ser afastados. Não é preciso dizer-se que a política social não pode se acupar em prover diretamente às necessidades dos cidadãos, em proporcionar-lhes situações ou rendimentos. Para isso existem as obras sociais, que são confiadas à caridade pública ou particular. Será sempre êsse o seu domínio. Quanto à intervenção do Estado na economia nacional, é preciso procurar um são equilíbrio entre as intervenções indispensáveis e a liberdade da atividade econômica; um equilíbrio que deve evitar a tentação perpétua de fazer resolver pelo Estado todos os problemas econômicos. A política social não se preocupa com problemas transitórios, mas com uma situação constante, cuja permanência acabará por abalar os alicerces da ordem social.

A política social é o instrumento de uma reforma social que torna supérflua a luta de classes e evita os sustos da revolução. É, pois, uma necessidade primordial do Estado.

Sua finalidade é uma justa distribuição dos riscos em que incorrem os indivíduos nas mudanças da vida profissional. O caminho para atingi-la é o mesmo julgado, em geral, o mais apropriado a distribuir os riscos: o caminho do seguro. Eis porque a supra mencionada resolução do Congresso de Bruxelas colocou em primeiro plano os seguros sociais. A mesma apreciação se manifesta nas conclusões a que chegou a Primeira Conferência dos Países da América do Sul, reunida em Santiago do Chile. Tratava-se então de estabelecer linhas mestras comuns para a instituição de associações sociais cuja realização já atingiu um grau muito elevado.

Entre as mudanças da vida profissional, as doenças e os acidentes são as mais frequentes; acrescenta-se a isso o fim, às vezes mesmo precoce, da atividade profissional pela velhice. Todos êsses acontecimentos influenciam fortemente as famílias que não dispõem de reservas. São decisivos para as categorias de seguros sociais. Dêstes, distinguimos o seguro contra as doenças, o seguro contra a invalidez, o seguro contra a velhice e o seguro em favor das famílias dos mortos. O desenvolvimento dos seguros e o progresso médico exigem, além disso, uma atividade preventiva para evitar, o mais possível, os acidentes, as doenças profissionais, assim como as doenças endêmicas. Assim, o domínio dos seguros sociais

acha-se determinado. Resta fixar as categorias das pessoas submetidas às suas previdências.

Em princípio, os seguros sociais compreendem todas as categorias de empregados e operários. Logo de início, uma dúvida se justificaria: si os funcionários públicos podem ser tomados como empregados ou operários, no sentido profissional dêsses termos.

Falámos, ao iniciar êste estudo, da multiplicação dos encargos do Estado moderno. Essa multiplicação exigiu um acréscimo inesperado do número de funcionários públicos. Êles são atualmente tão numerosos que se tornaram um fator importante da vida social e econômica, como consumidores e como núcleo de uma nova classe média. Essas circunstâncias obrigam a incluir o funcionalismo público entre os beneficiários dos seguros públicos. Mas não ha também hesitações de ordem teórica ou jurídica contra essa inclusão.

A primeira vista, a situação do funcionário público parece ter menos necessidade de proteção por parte do Estado, pois o patrão particular abusará mais facilmente das relações de dependência de seu empregado. Mas, para incluir os funcionários públicos no número dos segurados, ha razões provenientes da natureza da sua função. O serviço público exige um devotamento especial de todos seus funcionários. Enquanto na economia particular uma melhoria torna possível um reajustamento dos salários, as variações dos ordenados não podem ser grandes no serviço público; o nível dos ordenados se mostra mais ou menos independente das flutuações da economia nacional, e a situação orçamentária dos países e das corporações públicas é pouco favorável a aumentos sensíveis. Quanto mais devotamento se exigir, mais se evitará pretender sacrifícios desmedidos. Mesmo o zelo mais ardente esfriará infalivelmente quando uma doença puder ocasionar a ruína da família inteira. Uma garantia de vida ao menos modesta é essencial para o bom funcionamento dos serviços do Estado. A atitude da população para com o Estado é grandemente influenciada pela conduta dos funcionários para com o público. A média dos burgueses e dos operários não conhece o Estado a não ser por meio de relações com funcionários subalternos. A grosseria de um policial, a falta de tacto de um funcionário de alfândega, podem contribuir para

enfraquecer os sentimentos patrióticos de numerosos indivíduos; mas, como são desculpáveis êsses inconvenientes si se considerar que tais funcionários se acham assoberbados de preocupações de ordem particular! Quantas vezes uma atitude semelhante provoca a falsa impressão de um burocratismo egoísta! O que resulta é a indiferença, sinão a hostilidade, da multidão para com os interesses do Estado. De outro lado, um corpo perfeito de funcionários públicos contribue para a educação cívica. A família do funcionário reflete essa mentalidade e torna-se, assim, o centro de um conservantismo positivo. Uma tal atmosfera é o fundamento para o desenvolvimento de uma tradição burocrática, que assegure a continuidade de uma boa administração, coroando assim a obra do legislador.

Não está excluído que uma tal tradição termine por um certo *esprit de corps*, ou mesmo por uma petrificação, pela formação duma casta. Não desejamos expor os meios e medidas para contrariar êsse desenvolvimento. Mas êsse *esprit de corps* não traz consequências absolutamente negativas. Nasce uma nova classe média.

As classes médias se mostram cada vez mais indispensáveis ao Estado e à sociedade. Elas são a ponte permanente entre a elite dirigente e as massas dirigidas. São o limiar onde nascem as elites, o refúgio para as elites de ontem e o fim do avanço do povo menor. Mas, infelizmente, nos velhos países da Europa, a guerra e a inflação destruíram essa classe preciosa, e as nações novas das duas Américas não tiveram tempo ainda de desenvolver classes médias suficientemente numerosas. O corpo de funcionários públicos é o núcleo de uma classe semelhante.

Libertadas das preocupações da vida quotidiana, as classes médias podem se dedicar a interesses espirituais, contribuindo assim para a educação civilizadora das classes inferiores. Doutra parte, seu nível elevado predestina-as a completar as elites. A preocupação metódica com o curso dos funcionários torna-se uma condição indispensável para o desenvolvimento duma cultura nacional.

Tendo em vista o papel dos seguros sociais na economia nacional, não se deve ter em conta apenas a importância dos problemas sociais e financeiros, mas também um certo efeito puramente econômico.

Assegurar a situação do funcionário é preservar seu poder de compra, é preservá-lo como consumidor. Mas êsses efeitos vão ainda mais longe; refletem-se até no domínio da economia privada. Um Estado que se nega a segurar seus próprios servidores constitue um mau exemplo para os patrões, enquanto que um Estado que se preocupa com seus funcionários exerce uma influência benéfica sobre os patrões; as disposições dêstes no sentido de se subtraírem às obrigações sociais são substituídas pelo conhecimento do interesse econômico, que é favorecido pelas equipes satisfeitas. Paralela a essa influência sobre os patrões, ha a considerar a influência sobre os operários. A classe operária vê o exemplo duma estreita ligação entre os interesses do Estado e os interesses de seus empregados. Quanto maior número de homens se acharem interessados na manutenção da ordem social, maior número de combatentes estarão perdidos para a luta de classes; o espírito revolucionário se volatiliza e novos fundamentos de uma evolução pacífica se estabelecem.

Uma objeção se levanta contra toda essa ordem de idéias. Porque não garantir a situação do funcionário por ordenados suficientes em todas as circunstâncias da vida? Um simples cálculo matemático provaria a impossibilidade de tal solução. Seria inútil procurar um Estado cujo orçamento suportasse uma sobrecarga tão desproporcionada. Mas o efeito intentado se faz realizar pelos seguros sociais para os funcionários públicos; êles aliviam definitiva e sensivelmente os orçamentos. Assim, o cuidado e a distribuição dos riscos tornam o corpo de funcionários, em parte, por assim dizer, financeiramente independente da formação do orçamento e substituem uma simples solução fiscal por uma distribuição dos riscos: acabamento e coroamento do pensamento do seguro.

Mas onde encontrar o dinheiro para instaurar e desenvolver tais seguros?

Os dois princípios constitutivos dos seguros sociais são: o princípio de seguro e o princípio de obrigação.

Nos seguros sociais, encontramos o princípio de seguro em forma atenuada, que parece justificada pelas particularidades de nossa instituição. O princípio de seguro, em geral, distribue os riscos conforme os perigos, as categorias de

classes, etc. Resulta disso uma relação recíproca entre os prêmios de seguro de um lado e as prestações e pagamentos de outro lado; uma proporção que é calculada segundo os princípios da matemática de seguros. Assim, a desproporção entre as prestações, muitas vezes bastante elevadas para um dos indivíduos segurados, e os prêmios mais ou menos conformes se igualam pelo princípio da comunhão de riscos, uma espécie de mutualidade.

Os seguros sociais mantêm geralmente os mesmos princípios. Mas eles podem renunciar à sua aplicação estrita, por deliberação justificada. O momento da educação social, a facilitação e a simplificação das administrações, a ausência de lucro, usual nos seguros privados: todos esses momentos constituem razões suficientes para explicar as divergências do seguro particular. Mas, antes de tudo, os seguros sociais diferem dos seguros privados por seu caráter obrigatório.

O valor educativo dos seguros sociais baseia-se principalmente nessa obrigação que têm todos os segurados de contribuir em favor de uma necessidade eventual de seus co-segurados. Esse caráter obrigatório dispensa também despesas de propaganda, dispensa a aplicação estrita da matemática de seguros e torna possível um prêmio de porcentagem fixa escalonada pelas categorias de idade. Enfim, sem essa obrigação, somente os riscos maiores seriam segurados, ao passo que a obrigação inclui todos os riscos, sem exceções, igualando assim as contribuições e as prestações.

Dessa maneira, os seguros sociais tornam-se uma instituição baseada nos prêmios dos segurados e financeiramente independente do sistema fiscal e seus impostos. As vantagens de tal solução são notáveis. Um imposto especial para cobrir os custos dos seguros sociais seria sempre um encargo injustificável dos não segurados e, além disso, uma dependência frequentemente perigosa do Orçamento público. Uma intervenção do Estado nas finanças dos seguros sociais será indispensável apenas quando essas instituições forem deficitárias. Os deficits das instituições sociais constituem, quasi por toda parte, uma fonte de inconvenientes, notadamente em tempos de crises econômicas. Mas a cobertura desses deficits pelos meios do Estado justifica-se suficientemente pelos fins do Estado, o "bonum commune" não justificando, de outro lado, a inclusão dos

seguros sociais na administração fiscal. Entretanto, o direito do Estado de controlar e fiscalizar essas instituições está fora de dúvida.

Em alguns países surgiram propostas no sentido de substituir os seguros sociais por caixas econômicas obrigatórias; os empregados seriam obrigados a ceder uma certa porcentagem de seus salários a essas caixas. Tais caixas significariam uma desvantagem sensível para os empregados e operários, pois que, em caso de necessidade, não estariam garantidos de haverem feito economias suficientes. Essa dificuldade só se poderia evitar por pagamentos, a título de adiantamento, aos empregados; seria uma ingerência do princípio de seguro no sistema das caixas econômicas, a qual tornaria ilusórias as vantagens eventuais deste sistema.

—:—

O Governo brasileiro sempre se manifestou partidário dos seguros sociais. Encontra-se a assinatura dos plenipotenciários do Brasil em todos os documentos internacionais concernentes à extensão da política social.

Faz parte dos intentos do Estado Novo inaugurar e realizar uma reforma social que terá por alicerces os seguros sociais. Nessa ordem de idéias, a nova Constituição do Brasil anunciou uma série de medidas sociais muito importantes que, em parte, foi logo realizada.

A preocupação do regime se estende, em primeiro lugar, aos funcionários públicos, que já gozam dos benefícios de um seguro social e em favor dos quais uma ampla série de medidas protetoras está sendo encarada. Nesse sentido, o Estado Novo está criando um corpo de funcionários, fieis servidores dos fins ideais a que se propôs. As reservas financeiras acumuladas pelos institutos de seguro social permitem mesmo proceder a novas medidas protetoras. Isso se prova pela frutificação obrigatória das reservas das caixas da União Federal em favor da construção facilitada de bairros operários modernos, como em Recife, por exemplo.

Ha ainda bastantes problemas a resolver. E' muito difícil fixar as contribuições dos segurados de modo a que elas sejam suficientes à cobertura das prestações sem que sejam necessárias as subvenções do Estado. Essa fixação de-

pende da estrutura de idade dos segurados, da diferença dos riscos nas várias ocupações e do nível dos vencimentos. A estatística da população fornece diversos esclarecimentos sobre esses problemas. Eis porque os resultados do próximo recenseamento brasileiro fornecerão detalhes indispensáveis à realização do programa social do Estado Novo. Esses resultados informarão o Governo a respeito dos caminhos que permitirão ativar, o mais possível, a execução do que se acha consignado no art. 219 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Várias institui-

ções em favor do bem estar do funcionário e de suas famílias serão organizadas, entre as quais o § único do citado art. menciona: I. Um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médica, dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativismo; — II. Um programa de higiene, conforto e preservação de acidentes nos locais de trabalho.

Quando tais medidas fôrem realizadas, então haverá um verdadeiro seguro social, dos pontos de vista da indenização, da reparação e da prevenção.