

Política social em relação aos Funcionários Públicos

STANISLAW FISCHLOWITZ

Chefe da secção de legislação de seguros sociais do Ministério do Trabalho da Polónia, Membro do Comité Internacional de Peritos em Seguros Sociais

II

1. Não nos parece impossível, nem mesmo difícil, encontrar resposta adequada à pergunta preliminar que se impõe imediatamente, quando tentamos analisar seriamente o problema da proteção social aos funcionários públicos.

Em que consiste, na realidade, a política social geral?

Sem dúvida alguma, ela se destina à regulamentação das relações entre o capital e o trabalho.

A atividade econômica produtora de toda sociedade redundna na formação da renda nacional que se distribue, por assim dizer, automaticamente, no atual regime capitalista, entre os dois fatores — capital e trabalho — em consequência dos processos da oferta e procura do trabalho e da mercadoria.

Ora, apreciando-se os efeitos dessa distribuição espontânea, chega-se à conclusão — quase unânime — de que ela traz resultados muito desfavoráveis para o trabalho. Em face do capitalismo maduro e avançado, a sua participação se torna insuficiente.

Daí a iniciativa do poder público de tomar medidas necessárias à correção intencional da distribuição da renda nacional, em favor das classes economicamente fracas e socialmente dependentes da sociedade, garantindo-lhes uma participação mais equitativa.

Ora, o conjunto dessas medidas, quaisquer sejam suas formas, quaisquer sejam as diretrizes

da ideologia política, formam a política social do Estado moderno.

No século XIX, no período marcado pelo individualismo e liberalismo, o desenvolvimento da política social se chocava com obstáculos evidentes. Todavia, no século XX, especialmente nos últimos 25 anos, caracterizado pelo adoção da economia dirigida, a política social não encontra mais, no seu desempenho, dificuldade alguma. Dentro da economia dirigida, cujas finalidades gerais ultrapassam de fato os propósitos puramente sociais, podem organizar-se, com facilidade natural, as instituições de caráter político-social: proteção ao trabalho, seguros sociais, proteção aos desempregados, reparação dos acidentes de trabalho, etc.

É deveras impressionante a circunstância de se realizarem, unanimemente, reformas sociais nesse sentido, através dos regimes mais diversos e opostos. Merece ser encarecido o fato de se verificar tão grande semelhança, tanto no que se refere aos rumos principais quanto às soluções adotadas precisamente agora que os países da civilização ocidental apresentam, nos demais setores da existência, diferenças enormes, cada vez mais pronunciadas. Nunca talvez, durante séculos inteiros, a vida coletiva tomou formas tão contraditórias como na época presente. Ora, um dos principais elementos comuns à sociedade das nações constitui a política social moderna.

2. Tomando como ponto de partida essas bases fundamentais da política social, a proteção

aos funcionários públicos apresenta aspectos de todo diferentes.

Difícilmente se poderiam estabelecer divergências de interesses — conflitos orgânicos de ordem econômica e social, cuja solução ficaria a cargo da proteção social aos funcionários públicos. Trata-se, aqui, de um problema evidentemente diferente, por toda a sua natureza. O Estado, sinônimo jurídico da coletividade, não pode, na mesma medida que o empregador, considerar-se entidade oposta aos demais grupos e camadas sociais, ou mesmo aos seus próprios trabalhadores. A solidariedade entre o empregador e o empregado ultrapassa, aqui, a intensidade dos interesses comum, mais indiretos e relativos, existentes nas relações entre empregador e trabalhador em geral. Não é apenas quantitativa essa diferença; refere-se, também, à própria natureza dos laços de união entre os órgãos públicos e o funcionalismo. As finalidades autônomas da assistência social, no sentido lato da palavra, subordinam-se aqui às finalidades primordiais do Estado; torna-se impossível traçar, mesmo teoricamente, uma linha divisória entre tudo o que, direta ou indiretamente, convém ao Estado e aos seus funcionários. Não é tudo. Desaparece até o limite, nítido e incontestável, entre a assistência social e o campo da atividade econômica da entidade abrangida pela assistência. Justa e útil é essa separação, relativamente às empresas não-públicas: da assistência social — da produção, da assistência social — dos transportes, da assistência social — do comércio. Formando, todavia, a política social, um dos domínios mais importantes do Estado, é claro que não pode subsistir, aqui, a separação entre os deveres impostos por motivos sociais e os próprios deveres internos do organismo público. A duplicidade — Estado, criador e administrador da política social e Estado, empregador — exerce decidida influência na responsabilidade do Estado para com seus funcionários.

Abstraindo todas essas diferenças orgânicas, relacionadas com o caráter do Estado e em particular do Estado moderno, é digno de atenção especial o estudo de certos traços característicos, que apresentam os funcionários públicos como objeto da política social.

É claro que não só o sentido geral do amparo, mas também a natureza das reformas sociais concretas aplicáveis ao caso, devem subordinar-se, tanto quanto possível, às características sociais da camada que essas reformas pretendem abranger.

Por conseguinte, é muito conveniente examinar, de modo mais atento e pormenorizado possível, o caráter da classe dos funcionários públicos. Não existe, na técnica das ciências sociais melhor método de estudo que o confronto entre os grupos em apreço, separadamente, elemento por elemento. Não nos parece, por isso, existir, ao nosso alcance, melhor meio de examinar a massa do funcionalismo público do que confrontá-la com o assalariado, segundo o ponto de vista da legislação social.

3. Quase todos os países da Europa, com exceção de alguns particularmente atrasados, possuíam um sistema especial de assistência aos funcionários públicos, diferente e nitidamente separado do regime geral, tanto da assistência pública quanto dos seguros sociais e demais instituições de proteção ao trabalho.

Os funcionários públicos foram sempre na História os primeiros a se beneficiar dos sistemas de amparo público. Impondo aos demais empregadores deveres nesse sentido, o Estado não pode deixar de criar instituições modelares de amparo social, moral e material (proteção ao trabalho, regulamentação das condições do mesmo, proteção contra determinados riscos).

Sem conhecer profundamente — confessamos com pesar — nem os sistemas correspondentes adotados pelos países da América, nem as bases preliminares das reformas sociais desse caráter, tentamos resumir aqui certas medidas anteriores às que foram tomadas a esse respeito na Europa, no que diz respeito à característica do grupo coberto pela legislação respectiva e certas soluções empregadas nesse sentido.

Talvez essa característica possa estar muito longe de tudo o que existe, a respeito, neste continente. Parece-nos, todavia, interessante um exame rápido dessa característica relativamente ao Velho Mundo, afim de facilitar, justamente por seu intermédio, a exata compreensão do estado de coisas neste País, o ponto de partida necessário a todas iniciativas posteriores.

4. a) À luz da política social européia, parece incontestável que os funcionários públicos, em confronto com os demais trabalhadores, apresentam certas particularidades, quer do ponto de vista de sua composição, caráter social, nível intelectual, papel na vida econômica, como do ponto de vista das necessidades especiais que deverão ser levadas em conta, se se propõe resolver o problema do amparo social aos servidores do Estado em geral.

b) Trata-se, primeiramente, de uma grande quantidade de trabalhadores (quasi em todos os países o mais numeroso grupo de trabalhadores!) sob a dependência de um só empregador (ou número limitado: União, municípios, autarquias de autonomia territorial de grau superior, autarquias econômicas, profissionais, etc.).

Isso muito facilita o funcionamento de qualquer sistema de proteção desse grupo de servidores, seja qual for sua forma, seja qual for o método de proteção adotado.

c) Trata-se, ademais, de trabalhadores que, na Europa, segundo a legislação vigente, somente prestavam serviços aos poderes públicos, pois era terminantemente proibida a acumulação de empregos públicos com particulares, o que facilitava muito a solução do problema da legislação social. É verdade que nos países onde a legislação e a prática são um pouco mais liberais, nesse sentido, muitas sérias são as complicações resultantes da eventual aplicação aos funcionários assalariados, simultaneamente, de duas legislações — uma geral, social, outra especial, estadual — dificultando assim o devido emprego de ambas.

d) Sem dúvida alguma, representa, geralmente, o funcionário público um risco de grau diferente, quase sempre menor, do relativo aos assalariados da indústria e aos trabalhadores de outros ramos da atividade econômica.

Com exceção dos estabelecimentos da indústria e do transporte do Estado, o risco dos acidentes do trabalho e das moléstias profissionais é quase destituído de importância comparativamente aos assalariados referidos no período anterior.

Naturalmente, a diferença do risco não pode ser tão grande a favor dos funcionários públicos quanto relativamente ao risco da doença. Segundo as experiências gerais européias, isso parece se justificar, porém, considera-se, também nesse domínio, muito menor o risco. Parece que, no Brasil, o estudo da morbidez específica dos trabalhadores públicos, encontraria atualmente certas dificuldades, tendo em vista a falta dos materiais (fora de certos institutos paraestatais e certas repartições públicas onde a assistência social concede também benefícios médicos). Inquéritos referentes às licenças por motivo de enfermidade, condições e causas de concessão de aposentadoria, etc., poderiam, de certo modo, suprir essa falta, provando, assim, a situação mais favorável do funcionário público, nesse domínio, comparativamente com a dos assalariados.

e) Sem poder formular, *a priori*, uma conclusão relativa às diferenças eventuais, entre a categoria em apreço e os demais grupos de trabalhadores, das necessidades em relação à assistência médica, contudo parece possível salientar aqui que os primeiros, em vista do seu nível geral superior, julgam necessitar de benefícios de melhor qualidade, de serviços mais especializados, de tratamento médico mais diferenciado daquele que deverá corresponder às demais classes de servidores, segundo a opinião destes últimos. De outro lado, todas as experiências gerais feitas nesse sentido, na Europa, demonstram claramente que os funcionários públicos preferem as formas de tratamento mais individualistas mais tradicionais (problema sério da escolha livre, limitada ou não permitida, do prático em todos os serviços médico-sociais), deixando, assim, entrever menor compreensão relativamente às novas modalidades do tratamento coletivo e social (ambulatorios, etc.).

f) As condições exteriores do trabalho do funcionário público são, geralmente, quanto à higiene e à segurança, melhores que as dos operários industriais, e não piores que as dos trabalhadores do comércio, etc. Mesmo sem o exame prévio das repartições públicas, pode-se, sem arriscar uma opinião prematura e inexata, afirmar que, em geral, as condições de trabalho dos funcionários públicos são quanto à higiene e à segurança, melhores que as de todos os outros grupos de assalariados, considerando-se a localização média do trabalho assalariado.

g) O confronto entre os pagamentos dos assalariados e os vencimentos dos servidores do Estado não é fácil, em vista de elementos comuns quanto à natureza do trabalho exercido por uns e outros. Não nos parece errada a opinião que considera a massa geral dos servidores do Estado como possuidora de um nível mais alto, não apenas relativamente à regularidade de vencimentos, mas também quanto ao montante médio dos mesmos.

Tendo, em geral, os vencimentos dos funcionários públicos um limite superior legal e um mínimo (superior ao salário geralmente em vigor segundo a legislação trabalhista), a variabilidade do nível deles é menor que a dos assalariados em geral.

De outro lado, os estipêndios do funcionalismo não podem ser considerados suficientes para cobrir, individualmente, as consequências dos sinistros tais como, por exemplo, moléstia do funcio-

nário ou de pessoa de sua família, conseguindo assim assegurar o tratamento adequado do enfermo.

As crises e perturbações econômicas, que atingem diretamente a posição dos demais trabalhadores, não exercem influência decisiva relativamente à situação dos servidores do Estado e, em particular, ao montante dos seus vencimentos; estes últimos se estabilizam — às vezes de acordo com os dispositivos legais, se não for o caso de perturbações do sistema monetário (inflação) quando o funcionário público sofre muito mais que o trabalhador particular, cujo salário, mais elástico, adapta-se mais facilmente às oscilações em seu poder aquisitivo.

h) Trata-se aqui, afinal, de um grupo que representa um nível cultural mais alto comparativamente aos demais grupos de trabalhadores. Neste grupo o analfabetismo não existe ou existe em grau muito menor que no domínio dos assalariados como, por exemplo, os trabalhadores agrícolas. Mesmo sem inquéritos especiais, chega-se a admitir que o número dos funcionários de estudos normais e superiores é, no campo dos servidores do Estado grande, e ainda maior nos órgãos paraestatais, onde se observa uma proporção particularmente elevada destas categorias.

i) A situação de família dos servidores do Estado apresenta, comumente, certas particularidades (maior número de casados, menor número de filhos, maior proporção de filhos legítimos, etc.).

Aquí, geralmente, prevalece a tendência de proporcionar aos filhos educação melhor e mais prolongada. A mulher do funcionário, muito menos frequentemente que a do operário, poderá exercer profissão remunerada. Daí necessidades maiores para o funcionalismo, quanto:

- 1) à idade até a qual os orfãos poderão gozar das pensões após o falecimento do pai, e
- 2) às condições pessoais da viuva quanto aos seus direitos à pensão pela morte do marido (direito à pensão sem considerar a invalidez ou a idade da viuva).

Dessas diferentes condições nasce também a tendência de se estenderem ao domínio do seguro-doença os direitos dos membros de suas famílias.

j) A legislação que vigora em muitos países (com exceção principal da França) proíbe a sindicalização dos servidores do Estado em vista de suas responsabilidades especiais, pois exercem funções públicas cuja execução poderia periclitarse o funcionário participasse ativamente nos conflitos

sociais e políticos. As reivindicações, nesse domínio, por parte dos interessados encontram, então, certas dificuldades que não existem para os assalariados fora dos serviços públicos. De outro lado, sendo a fundação de associações de beneficência, recreação, etc., habitualmente permitida pelos estatutos do funcionalismo público, podem os servidores do Estado, através dessas associações, participar na ação empreendida com o fim de assegurar assistência eficaz e adequada à referida classe. Em muitos países, o papel desempenhado nesse domínio pelas associações dos funcionários públicos é mesmo muito relevante.

l) Uma das diferenças essenciais entre os servidores do Estado e todas as outras categorias de trabalhadores parece residir na maior estabilidade dos primeiros, não apenas no sentido restrito (no Brasil, adquirem estabilidade nos cargos depois de 2 anos, os funcionários admitidos por concurso, e após 10 anos, os demais funcionários), mas também em sentido mais amplo, maior proteção do próprio emprego, licenças mais longas por motivo de moléstia, manutenção do direito aos vencimentos num período mais longo, comparativamente aos direitos análogos assegurados, pela legislação geral, à massa dos assalariados.

Seria, evidentemente, paradoxal o seguro contra o desemprego para os funcionários públicos.

Essa diferença acarreta, naturalmente, numerosas e importantes consequências quanto à proteção desses funcionários, em confronto com as outras categorias de trabalhadores.

Existe para os servidores públicos, comparativamente com outros trabalhadores, certa vantagem, em relação aos direitos aos vencimentos, em caso de doença. Assim, os funcionários mantêm direito aos vencimentos integrais durante um período muito longo, não necessitando de benefícios em espécie, correspondentes ao auxílio-enfermidade, tão importante no seguro-doença dos trabalhadores assalariados.

Não julgamos inútil demonstrar, nessa altura, a propósito da questão dos direitos aos vencimentos em caso de doença, a superioridade da legislação brasileira em confronto com os direitos análogos dos principais países da Europa. Sinão, vejamos:

Direito dos funcionários públicos aos vencimentos em caso de doença: *França* — Os funcionários mantêm direito aos vencimentos durante três meses; após decorrido este período, percebem nos três meses seguintes 1/3 ou 1/2 dos ven-

cimentos ; prescrito o direito aos mesmos, podem dirigir-se exclusivamente à assistência pública.

Itália — Os funcionários públicos com 10 anos de serviço recebem apenas parte (de 1/3 a 1/2) dos estipêndios ; os funcionários cujo período de serviço é inferior a 10 anos recebem de 1/4 a 1/3.

Polônia — Nos primeiros 6 meses de doença, recebem os vencimentos integrais.

Inglaterra — Vencimentos integrais nos primeiros seis meses, podendo receber, segundo o parecer da autoridade competente, os vencimentos, no período dos 6 meses seguintes. Quanto aos funcionários provisórios (desde que os seus vencimentos não passem de 250 libras por ano), mantêm, após certo estágio, direito aos vencimentos, em período compreendido de 6 semanas a 3 meses.

Áustria — Os funcionários estabilizados têm direito aos vencimentos integrais durante um ano ; os contratados, durante um período de 1 a 2 meses (a 3 meses em casos excepcionais).

Brasil — Os funcionários efetivos mantêm direito aos vencimentos integrais até 24 meses de doença. (Art. 158 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civís da União — Decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939).

Nos casos de gravidez, o confronto entre as duas categorias de trabalhadores estudadas não apresenta resultados diferentes ; revela, também, superioridade dos direitos do funcionário comparativamente aos dos trabalhadores assalariados.

Quanto à reparação dos acidentes do trabalho (juntamente com as das moléstias profissionais), os direitos dos servidores do Estado aos vencimentos totais são garantidos no Brasil, assim como em todos os outros países, de maneira absolutamente satisfatória.

A proteção dos funcionários públicos contra os riscos que formam habitualmente o objeto dos seguros sociais, por abranger exclusivamente os benefícios em natureza, podem preterir, então, todas as formas de auxílio em espécie, o que constitue diferença fundamental.

É evidente que a proteção dos funcionários públicos, como a de todos os trabalhadores em geral, seria absolutamente incompleta sem a organização adequada do amparo contra os riscos da velhice e da invalidez, relativamente aos próprios funcionários, e em relação às famílias dos mesmos, por falecimento de seu chefe.

É excepcional a solução, para esse problema, que consistia na simples inclusão dos elementos acima referidos no regime geral dos seguros sociais de longo prazo.

Qual o motivo principal desse procedimento, tão generalizado na Europa ? Acreditamos seria errôneo admitir, como se afirma frequentemente, que as necessidades do funcionalismo, nesse sentido, sejam diferentes das dos demais trabalhadores.

Ao contrário, parecem-nos decisivas 1.º) a vontade e 2.º) a possibilidade de assegurar aos servidores do Estado condições de seguro melhores e mais vantajosas que as proporcionadas aos assalariados.

Os mesmos motivos, que justificam, na Alemanha, Áustria, Polônia, Tcheco-Eslováquia, Bélgica, Bulgária, Hungria, a criação dos regimes especiais do seguro-invalidez, velhice e morte em favor dos empregados (trabalhadores não manuais", "trabalhadores intelectuais"), criaram a base para as instituições separadas, destinadas ao funcionalismo público.

Para isso contribuíram também, em certo grau, o espírito de independência e a ambição do funcionário no sentido de assegurar seu próprio amparo em instituições autônomas. Fora dos órgãos de proteção social dos assalariados, não existe um sentimento de solidariedade entre os funcionários públicos e os trabalhadores particulares, em face de seus interesses comuns.

As soluções adotadas nesse sentido acusam diferenças importantes. Países há que instituíram um regime de aposentadorias, pagas às custas do orçamento geral, destituído de bases financeiras autônomas. Outros há que, para o mesmo fim, organizaram entidades separadas, especializadas, semelhantes aos institutos de Previdência Social para o assalariado.

A diferença mais acentuada, que separa os institutos de "previdência estadual" dos de "previdência social", é a seguinte : enquanto os seguros sociais em geral concedem aposentadorias somente quando se verificam os riscos cobertos pelo seguro-velhice ou invalidez, o seguro social para os funcionários públicos concede "aposentadorias administrativas", isto é, aposentadorias concedidas aos funcionários independentemente de se verificarem os dois riscos referidos, após um período bem longo de serviço.

Assegurando, via de regra, um nível muito melhor de benefícios do que os garantidos aos assalariados em geral (quanto ao montante, à sua

proporção relativamente aos vencimentos, às condições gerais de concessão), os regimes de aposentadorias públicas fazem, porém, depender a concessão das mesmas de condições muito mais rigorosas quanto à duração do período de estágio (às vezes 10, 15, 20 anos de serviço público).

Ao nosso ver, merece atenção particular ter a legislação brasileira competente cancelado, em contraste flagrante com a legislação europeia, qualquer condição relativa ao estágio, o que contribui para assegurar ao funcionalismo brasileiro situação social muito favorável.

Quasi sempre e quasi por toda a parte a proteção contra os riscos que ameaçam o próprio funcionário (invalidez, velhice) e a sua família (por morte do chefe), é organizada justamente nas mesmas instituições e de acordo com os mesmos princípios básicos.

O regime de aposentadorias para os servidores do Estado e seguro social de caráter social e autônomo para as famílias do funcionário, solução adotada no Brasil, apresenta uma particularidade muito importante.

O problema do campo de aplicação do regime especial de amparo é o tendão de Aquiles de todo o sistema adotado na Europa. É claro que

não se poderá nunca abranger a totalidade dos funcionários públicos de determinado país. Por vários motivos apenas se abrange uma parte privilegiada do funcionalismo público: os servidores mais estaveis cuja relação para com os poderes públicos é objeto de direito público, sem se aplicar aos funcionários menos estaveis sujeitos às normas do direito privado (contrato de trabalho).

Apresenta dificuldade evidentes a solução por ser adotada, relativamente às categorias mais baixas do funcionalismo público. Prefere-se, como solução, o seguro social desse grupo mais modesto de funcionários nos institutos paraestatais de seguros sociais, nos institutos que protegem os operários, ou os empregados, segundo prevaleça o trabalho físico ou intelectual.

m) Das considerações precedentes, resulta que, se o funcionário é segurado pelo sistema de aposentadorias oficiais, pelo seguro social de caráter estadual ou pelo seguro social paraestatal puro ou por uma forma intermediária entre os regimes mencionados, contra a invalidez, a velhice e a morte, os únicos riscos que merecem uma solução dentro da política social aplicável ao funcionalismo são, justamente, os riscos da *moléstia* e da *maternidade*.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA "REVISTA" É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
