

Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge

JAVERT DE SOUZA LIMA

É, exatamente, na proteção dispensada aos trabalhadores, nos momentos de diminuição ou perda de seus salários, — em face dos riscos sociais, e mediante o reconhecimento de direitos e garantias proclamados pelo Estado —, que se concentra a atenção de quantos se preocupam com a solução do problema social.

Compreende-se, claramente, a preocupação dos homens de Estado com os seguros sociais, porque a sua solução se reveste de um cunho acentuadamente político-social, interessando, como interessa, ao proletariado de tôdas as nações.

MENSAGEM DE BISMARCK

2 — Na Alemanha, onde, com o reconhecimento do princípio da obrigatoriedade, iniciou-se, verdadeiramente, a era do seguro social, foram, antes de tudo, motivos políticos que ocasionaram a intervenção estatal nêsse domínio.

3 — Foi, como é sabido, com o objetivo de consolidar o Império alemão, convocando para êle as simpatias e a fôrça das massas operárias, que BISMARCK, em 17 de novembro de 1881, dirigiu ao Reichstag a sua celebre mensagem de criação dos seguros doença, invalidez e de acidentes do trabalho, assim redigida:

“Consideramos ser nosso dever imperial pedir de novo ao Reichstag que tome a peito a sorte dos operários, e nós poderíamos encarar com uma satisfação muito mais completa todas as obras que nosso Governo pôde até agora realizar com a ajuda visível de Deus, se pudessemos ter a certeza de legar á pátria uma garantia nova e durável, que assegurasse a paz interna e desse aos que sofrem a assistência a que têm direito. Nos esforços que fazemos

para êste fim, contamos seguramente com o assentimento de todos os govêrnos confederados e com o inteiro apôio do Reichstag, sem distinção de partidos. Ê neste sentido que está sendo preparado um projeto de lei sôbre o seguro dos operários contra os acidentes do trabalho. Êsse projeto será completado por outro, cujo fim será organizar, de um modo uniforme, as Caixas de socorros para o caso de moléstia. Porém, também aquêles que a idade e a invalidez tonaram incapazes de proverem ao ganho quotidiano, têm direito à maior solicitude do que a que lhes tem, até aqui, dado a sociedade. Achar meios e modos de tornar efetiva essa solicitude é, certamente, tarefa difícil, mas, ao mesmo tempo, uma das mais elevadas em um estado fundado sôbre as bases morais da vida cristã. Ê pela união íntima das fôrças vivas do povo e pela organização dessas fôrças sob a forma de associações cooperativas, colocadas sob a proteção, vigilância e solicitude do Estado, que será possível, nós o esperamos, resolver êste momentoso problema, que o Estado não poderá resolver por si só com a mesma eficácia”.

4 — Sente-se, nitidamente, nestas palavras do Chanceler do Imperador Guilherme I, a influênciia decisiva do famoso agitador FERNANDO LASSALLE, autor da conhecida “lei de bronze dos salários”, e que, na lição de GONNARD,¹ visava a desenvolver sem limite o papel do Estado e a entregar-lhe a realização de toda a obra civilizadora. Por outra parte, com essa atitude, BISMARCK antepunha-se à fôrça avassaladora do socialismo, antecipando-se às suas reivindicações.

O PLANO BEVERIDGE

5 — Doze lustros são passados, e com êles transformações profundas e radicais nas condições sociais, econômicas e políticas e nas concepções jurídicas e morais dos povos, reclamando a satisfação de novos benefícios em favor dos operários, a amplitude das indenizações devidas, e a extensão do campo de aplicação das leis sociais.

6 — Já, agora, não vige apenas o princípio da solidariedade coletiva em matéria de previdência social, mas o que se exige é a participação de tôda a atividade estatal na organização e na garantia dos direitos assegurados, quando da ocorrência dos riscos sociais.

(1) RENÉ GONNARD — “*História das Doutrinas Econômicas*”, Tomo III, Lisboa, 1942, pág. 115.

6 — Daí vem a fixação positiva do sentido atual da segurança social, apontada por JACQUES DOUBLET, Conselheiro de Estado na França, e GEORGES LAVAU, Professor na Faculdade de Direito de Grenoble, neste lanço: "*Fondamentalement, le but de la sécurité sociale est d'associer tout le corps social à une entreprise systématique de libération du besoin créé par l'inégalité, la misère, la maladie et la vieillesse*".²

7 — Nesta ordem de idéias, vamos encontrar, na Inglaterra, o "Plano Beveridge", que, irrecusavelmente, empolgou a atenção dos juristas e economistas do mundo inteiro, refletindo-se, patentemente, nas legislações modernas.

8 — Convidado, em junho de 1941, por Arthur Greenwood, ministro sem pasta do gabinete Churchill, a presidir o "Comité" Inter-ministerial (*Inter-departmental*) de Seguros Sociais e serviços idênticos (*allied*), sir William Beveridge, professor de Ciências Econômicas da Universidade de Londres, apresentou o seu Relatório em 20 de novembro de 1942, e que se estrutura, principalmente: — na revisão das contribuições, de acôrdo com as necessidades dos beneficiários e as possibilidades econômicas do país; na unificação e na estadualização dos seguros sociais. Assim é que, para PAUL DURAND, a reforma proposta pode ser resumida na fórmula: "*une seule carte, un seul timbre, tous les risques (all benefits in the form of one stamp on a single document)*".³

9 — Reconhece BEVERIDGE que, em sendo o trabalho o único meio para o operário de prover à sua subsistência e à de sua família, só pelo seguro social, — ou, melhor, pela segurança social, — se lhe proporcionará uma renda que substitua o seu salário nas enfermidades, nos acidentes ou no desemprego, bem como, em se dando o caso, uma pensão de velhice e um auxílio bastantes para enfrentar os gastos advindos com fatos normais: nascimento, casamento ou morte.

10 — Logo ao fixar um dos seus princípios básicos — (quaisquer propostas para o futuro, ainda quando utilizadas para corresponder às experiências do passado, não devem ser limitadas pela consideração dos interesses parciais, estabelecidos na obtenção daquela experiência) —, emite êsse admi-

(2) JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAN — "*Sécurité Sociale*", Paris, 1957, pág. 7.

(3) PAUL DURAND — "*La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*", Paris, 1953, pág. 112.

rável conselho, que merece observado: "Um momento revolucionário, na história do mundo, é uma época para resoluções — não para remendos".⁴

11 — Eis as principais inovações e modificações introduzidas pelo esquema de seguros sociais, proposto pelo Relatório Beveridge, segundo consta de magnífico estudo do professor MARQUES GUEDES,⁵ *verbis*:

a) "Unificação dos Seguros Sociais, quanto aos prêmios, habilitando cada segurado a obter todos os benefícios previstos mediante o pagamento duma única contribuição e num único documento.

b) Unificação dos serviços de Seguros Sociais e Assistência num Ministério da Segurança Social, com repartições locais de segurança.

c) Todos os benefícios dos Seguros Sociais serão pagos por um Fundo de Seguro Social, que arrecadará e administrará todos os prêmios pagos para o seu serviço.

d) Haverá um "Comité" Legal de Seguro Social, nos mesmos termos que o atual "Comité" Legal do Seguro no Desemprego, e que terá poderes para fazer relatórios periódicos sobre as condições financeiras do Fundo de Seguro Social e suas contas, sugerindo as modificações convenientes de prêmios e benefícios; elaborar, para a homologação do ministro, todos os regulamentos e ordens necessários, cuja vigência não exceda seis meses; dar parecer sobre consultas do ministro.

e) Os serviços voluntários serão dirigidos por um *Industrial Assurance Board*, com finanças independentes e poderes legais, sujeitos à responsabilidade geral do ministro.

f) Separação do tratamento clínico da administração dos benefícios e organização de um serviço médico para todos os cidadãos, para todos os tratamentos e todas as formas de incapacidade, debaixo da inspeção geral do Ministério da Saúde.

g) Reconhecimento das donas de casa como titulares de um seguro distinto de pessoas ocupadas e beneficiárias de pensões ajustadas às suas necessidades especiais, incluindo:

(4) "O Plano Beveridge", edição integral conforme o texto oficial publicado pelo Governo Britânico, trad. de Almir de Andrade, Rio, 1943, pág. 11.

(5) "O Plano Beveridge", 2ª edição, Lisboa, págs. 187 e s.

I) em todos os casos: subsídios para casamento e maternidade e pensões de viuvez, reparação e reforma;

II) se a dona de casa não tem fóra do lar outra ocupação lucrativa: benefício contra o desemprego ou invalidez do marido;

III) se tem outra ocupação lucrativa: subsídio especial de maternidade; e benefício mais baixo de desemprego e inabilidade.

h) Extensão do seguro contra inabilidade prolongada a tôdas as pessoas ocupadas remuneradamente e do seguro para pensões de reforma a tôdas as pessoas em idade de trabalhar, ocupadas remuneradamente, ou não.

i) Provisão de um benefício transitório destinado a facilitar a mudança para novas ocupações (re-educação profissional) a tôdas as pessoas que percam o seu antigo padrão de vida.

j) Assimilação do benefício e taxas de pensão por desemprego, inabilidade, por doença comum ou por acidente e doença profissional, e por velhice.

k) Assimilação das condições do benefício pelo desemprego e inabilidade (incluida a inabilidade por acidente ou doença profissional), quanto ao tempo de espera.

l) Assimilação das condições de contribuição para benefício de desemprego e inabilidade, excepto quando esta fôr devida a acidente ou doença industrial, e revisão das condições de contribuição para pensão.

m) Forma de benefício por desemprego a uma taxa de duração indefinida, sujeita a requerimento para frequência dum centro de re-educação profissional, depois de um certo tempo.

n) Pensões de reforma para as idades mínimas de 65 anos para homens e 60 para mulheres.

o) Fusão (*amalgamation*) de esquemas especiais de seguro por desemprego na agricultura, banca, finanças e seguros, com o esquema geral de Seguros Sociais.

p) Abolição das excepções:

I) de pessoas com ocupações particulares, tais como serviço civil, serviço de governo local, polícia, enfermagem, caminhos de ferro e outros empregos de serviço doméstico;

II de pessoas com remuneração superior a £ 420 por ano em ocupações não manuais.

q) Substituição de pensões incondicionais e inadequadas a viúvas por uma provisão acomodada a suas variadas neces-

sidades, incluindo o benefício temporário de viuvez a uma taxa especial, em todos os casos, benefício transitório, quando requerido, e benefício de tutela, enquanto houver crianças dependentes.

r) Inclusão de subsídio para despesas do funeral no plano do seguro obrigatório.

s) Transferência para o Ministério da Segurança Social das Funções a cargo das autoridades locais em matéria de assistência, que não sejam as de tratamento e serviços de caráter constitucional.

t) Transferência para o mesmo Ministério da responsabilidade do sustento dos cegos e formação dum novo esquema para conservação e bem-estar (*welfare*) por cooperação entre o Ministério, as autoridades locais e as agências voluntárias.

u) Transferência para o mesmo Ministério das funções do *Assistance Board* do trabalho do *Custons and Excise Department* acêrca das pensões não contributivas e provavelmente do serviço das bôlsas de trabalho do Ministério do Trabalho e Serviço Nacional, juntamente com o Seguro do Desemprego e o trabalho doutros Departamentos em conexão com a administração de benefícios pagos, incluindo a indenização a trabalhadores (*Home Office*).

v) Substituição do *Unemployment Insurance Statutory Committee* ("Comité" Legal de Seguro do Desemprego) por um "Comité" Legal de Seguros Sociais com similares, mas mais extensos poderes.

x) Integração de todos os assuntos de seguro industrial num *Industrial Assurance Board* (Repartição de Seguros Industriais)".

12 — Pena é que as estimativas das despesas com a execução do plano, cujas linhas fundamentais vimos acima, não tenham permitido a sua adoção, embora caiba, a êste propósito, a advertência que faz o próprio BEVERIDGE: — o que se economizar em dinheiro pagar-se-á em dores e na falta de eficiência.

Aliás, Churchill, que preocupado em vencer a Segunda Guerra Mundial, não pôde por em prática o Plano BEVERIDGE, confessava numa das passagens do seu memorável discurso pronunciado, na Câmara dos Comuns, quando da discussão do mesmo: "Fui criado ouvindo meu pai repetir um conceito de Lord Beaconsfield, concernente à saúde pública: "Devemos estabelecer sobre amplos e sólidos alicerces o serviço da saúde nacional".

NO BRASIL

13 — Entre nós, da Lei Elói Chaves nº 4682, de 24 de janeiro de 1923, até à recente Lei nº 3385-A, de 13 de maio de 1958 (Estende aos segurados de todos os Institutos de Previdência Social os benefícios do art. 3º e respectivos parágrafos da Lei nº 3322, de 26 de novembro de 1957), grande tem sido, inegavelmente, o progresso realizado no campo da previdência social, embora se ressinta a sua organização de vícios, falhas e defeitos que, à primeira face, surgem de um simples confronto das normas legais que disciplinam a matéria.

Entre outras razões, à primeira porque inexiste uma unidade orgânica e institucional no tocante aos Seguros Sociais, regidos que são por disposições legais e regulamentares diversas, mórmente no que tange aos diferentes Institutos de Previdência e à separação dos seguros de acidentes do trabalho, ainda não definitiva e exclusivamente incorporados ao sistema da segurança social.

À segunda, e conseguintemente, porque, vigorante o critério profissional na organização da previdência, surge a impossibilidade da unificação dos serviços médicos e de sua orientação uniforme em todo o território nacional, ao lado de divergências e choques na filiação dos segurados.

À terceira, avulta não só a exclusão dos trabalhadores rurais do âmbito dos Institutos, que também a não regulamentação do parágrafo único do art. 145, do estatuto supremo de 46 pelo que respeita ao seguro do desemprego.

14 — Finalmente, heterogênea e anacrônica, porque não unificada, se apresenta a orientação administrativa tocante à previdência e assistência social, porquanto o órgão de que se dispõe, em nosso meio, — o Departamento Nacional da Previdência Social (decreto-lei nº 8742, de 19 de janeiro de 1946) —, como repartição subordinada, não tem a necessária amplitude de ação e o indispensável contróle no concernente aos assuntos de natureza previdencial e de assistência nacional.

Falta-nos, sem dúvida, o *Ministério de Segurança Social*.