

As funções econômicas do seguro social

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

Assistente técnico do I.A.P.E.T.C.

Sumário: 1. As repercussões econômicas do seguro social. — 2. Fomento da economia individual. — 3. Influência sobre o poder de consumo. — 4. Influência sobre o mercado de trabalho. — 5. Influência sobre o poder produtivo. — 6. Aplicação das reservas do seguro social. — 7. Orientação financeira, administrativa e técnica dos investimentos. — 8. Influência do seguro social sobre a competição internacional. — 9. Influência sobre a estabilidade social. — 10. Conclusões.

1. O seguro social moderno é um mecanismo complexo que visa amparar determinados grupos da população contra as vicissitudes da vida.

No desempenho da sua missão previdencial e assistencial cabem-lhe, porém, também outras funções. Assim é que o seguro social influe profundamente sobre a estrutura demográfica, a organização administrativa, o nível sanitário ou o padrão cultural do país. Esta influência pode ser direta ou apenas mediata, intencional ou somente ocasional.

Entre as repercussões que o seguro social exerce nos mais variados setores da vida nacional, avultam, pela sua importância, as no domínio econômico. Seria um erro muito grave considerar o seguro social como mera engrenagem econômico-financeira, reduzindo-o a um simples problema de aplicação de capitais com destinação predeterminada, mas seria também errado subestimar as funções econômicas que dele decorrem, necessária e inevitavelmente.

Mas se ao seguro social compete um papel econômico, por força da sua própria essência, impõe-se dar-lhe uma feição tal que a sua orientação e estrutura corresponda às finalidades no campo econômico. Em vez de deixar ao acaso ou, na melhor hipótese, ao jôgo natural das circunstâncias, a influência que o seguro social desempenha na economia, á mais racional dirigí-la, fomentá-la ou excluí-la, em uma palavra: planejá-la.

Todavía, qualquer planejamento em matéria tão complicada pressupõe um conhecimento exato das múltiplas e variadas repercussões, imediatas ou remotas, das funções econômicas do seguro social. Faz-se também mister não negligenciar o

entrelaçamento e a concatenação com os demais domínios sobre os quais o seguro social tem uma inegável ascendência; seria, p.ex., contraproducente sacrificar-lhe a atuação sanitária, atrofiando os benefícios em natura, como os socorros médicos, em favor de uma aparente predominância econômica, desenvolvendo além do necessário a assistência em dinheiro.

Deve-se, pois, antes de mais nada, assentar os elementos básicos da influência econômica do seguro social para, depois, dosá-los conforme as tarefas a serem confiadas ao seguro e, sobretudo, consoante as necessidades e possibilidades nacionais e, até, internacionais. Isto, por sua vez, exige um exame pormenorizado das funções econômicas, atuais e efetivas bem como potenciais e possíveis, do seguro social. Só então poder-se-á proceder à elaboração de planos, não utópicos mas realizáveis, fundamentados e orgânicos, em uma esfera altamente técnica e em uma especialidade de cuja evolução futura depende essencialmente a segurança social e, com ela, a prosperidade e a paz do mundo livre.

Não pretendem, evidentemente, as linhas seguintes tentar empreendimento tão ingente. Limitam-se, ao contrário, a um inventário rápido e, decerto, bastante incompleto dos principais aspectos sob os quais se afiguram as funções econômicas do seguro social (1); são, essencialmente, uma base

(1) As funções econômicas do seguro social carecem ainda de um tratamento científico pormenorizado e exaustivo. Todavía diferentes aspectos foram localizados por: FRANZ SPALOWSKY: *Les fonctions sociales et économiques des assurances sociales*, Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales, Septième Assemblée Générale (Prague, 1936), Genève, 1937; OSVALD STEIN: *Función y Organización del Seguro Social*, Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, Revista de Doctrina y Jurisprudencia, ano IV, nos. 13-14, enero-febrero de 1938; SEYMOUR EDWIN HARRIS: *Economics of Social Security*, New York and London, 1941; RUDOLF ALADÁR MÉTALL: *Problemas atuais de Seguro Social*, Rio de Janeiro, 1944.

Vide também Comité Interamericano de Seguridad Social, Boletim Provisional n. 3, agosto de 1943, p. 18 e seg., e as interessantes (infelizmente ainda confidenciais) Atas da "Consulta de Seguridad Social" realizada em Montreal, sob os auspícios da Repartição Internacional do Trabalho, de 9 a 12 de julho de 1943.

para a discussão de um tema vastíssimo cujo esclarecimento satisfatório somente uma cooperação entre diferentes técnicos e economistas poderá alcançar.

2. É um truísmo insistir no fomento da economia individual, no estímulo em favor da constituição de um pecúlio que o seguro social incita nas camadas populares, comumente pouco previdentes. É verdade também que no seguro compulsório a formação de uma economia própria, durante a atividade profissional, para os tempos de inatividade, não é o resultado da livre vontade do indivíduo, mas sim da imposição legal. Sem embargo, a obrigatoriedade de contribuir para o seguro divulgou nas massas proletárias a noção do seguro e as vantagens de economizar uma parte das rendas para eventualidades imprevisíveis. Destarte conseguiu-se difundir no povo e nos meios normalmente refratários ao seguro comercial — quer pela imprevidência inata, quer pela falta de educação, quer enfim pela insuficiência dos recursos — a utilidade de poupar uma parte módica dos modestos salários afim de poder enfrentar o futuro incerto. Graças às suas funções educativas, o seguro social contribue para tornar mais popular a idéia da economia individual.

A estrutura dos benefícios do seguro pode, por diferentes meios, tomar em conta esta função de educação econômica do povo. Basta lembrar aqui o que a este respeito tive a oportunidade de dizer nesta revista (ano VI, vol. IV, n. 2, novembro de 1943, p. 6) sobre a "flat-rate" e as aposentadorias calculadas em função do tempo e do valor das contribuições arrecadadas, sobre o limite do salário para a admissão ao seguro bem como sobre outras modalidades, destinadas a fomentar a constituição de economias populares e a incentivar o espírito econômico do povo.

Mas a função econômica e educativa do seguro social implica logicamente não apenas na exigência de adaptar-lhe a estrutura dos benefícios, como também no postulado de estender o regime de seguro social à população inteira ou, pelo menos, a todos aqueles cujas rendas não atingem um certo limite. De fato, a restrição do seguro a determinadas categorias profissionais ou atividades econômicas não se justifica mais, em vista de ser o seguro um mecanismo de economia coletiva, aplicável a todos os que se convinha em designar como "economicamente fracos". A tal grupo pertencem não apenas o proletariado urbano, já contemplado

na sua grande maioria pela legislação brasileira de seguro social, mas também os profissionais liberais de cuja inclusão no seguro se está cogitando, e, sobretudo, a imensa massa dos trabalhadores, independentes ou não, dos campos, da lavoura e da pecuária.

3. Constituindo, graças ao seguro social, um pecúlio próprio, quer diretamente, isto é, pela economia individual, quer indiretamente, isto é, pela formação de uma "conta", de um "depósito" na instituição de seguro, do direito a benefícios, reforça-se também o poder de consumo das grandes massas proletárias. Com efeito, elas não só dispõem das economias próprias, mas são, por assim dizer, mantidas à custa do seguro social durante a incapacidade de trabalho, que para elas se confunde com a perda de ganho, e não deixam por consequência de ser consumidores.

Se um operário adoecer e perde com a capacidade de trabalho o emprêgo remunerado, vê-se obrigado a reduzir suas despesas a tal ponto que estas se tornam, às vezes, insuficientes para atender às necessidades essenciais da vida. Reunindo êstes casos isolados mas freqüentes, percebe-se que dessa situação resulta um sub-consumo gravemente prejudicial ao desenvolvimento econômico. E é aqui que intervém o seguro social com os seus benefícios em dinheiro. Garantindo aos trabalhadores incapazes para o ganho, em qualquer circunstância, uma renda correspondente a determinada fração dos respectivos salários, o seguro social preserva da miséria os lares operários, ou em termos econômicos: permite-lhes manter um nível mínimo de existência e continuar a figurar no mercado como consumidores.

Os benefícios em dinheiro, como p. ex. os auxílios-doença, as aposentadorias e as pensões, substituem-se, em parte, ao salário. Os segurados incapacitados recebem, em vez do salário que perderam por motivo de doença, invalidez ou velhice, os benefícios do seguro, o que lhes possibilita de continuar a aparecer no ciclo econômico como consumidores. Evita-se destarte uma diminuição acentuada do consumo, que deveria produzir-se quase inevitavelmente se o seguro não se encarregasse do serviço de auxílios em dinheiro.

Seria, pois, errado dar ao seguro-doença p. ex. uma feição que excluía, em favor dos benefícios em natura, os não menos importantes benefícios em dinheiro. De outro lado, não se deve também exagerar a importância dos benefícios em dinheiro

em esferas da vida humana que fogem à influência direta de medidas econômicas; assim os abonos familiares, que uma mística moderna quer apresentar como uma panacéia contra os males sociais, têm um relativamente diminuto valor demográfico, limitando-se essencialmente a um ajustamento dos salários em razão dos encargos familiares que, via de regra, não interferem na fixação dos vencimentos.

De toda maneira, manter o poder aquisitivo e, portanto, também o poder de consumo das pessoas que cessam de ser assalariados em consequência da realização de um dos diferentes riscos sociais, é de alto interesse para a economia nacional, visto que a prosperidade de um país depende, em larga escala, do nível e da amplitude do consumo.

Por estes motivos explica-se que o seguro social tente fixar os seus benefícios em dinheiro em uma porcentagem do salário, permitindo que o nível econômico do segurado incapacitado possa continuar a manter-se no padrão de vida anterior ou num padrão vizinho. Evita-se a desclassificação econômica do assalariado.

Pelo fato de assumir o seguro social diretamente o encargo financeiro dos benefícios em natura, em primeiro lugar o dos socorros médicos e da assistência hospitalar, o seguro social conserva também, sob um outro aspecto, ao trabalhador a qualidade de consumidor. É que garante aos médicos e aos hospitais o pagamento de seus honorários por parte, ou antes, em nome ou por conta de uma clientela que, sem o seguro, jamais poderia recorrer aos serviços médicos remunerados, proporcionando aos facultativos e às casas de saúde um consequente aumento das rendas.

Ainda sob um outro aspecto o seguro social relete no poder consultivo do proletariado: As contribuições dos empregadores, normalmente previstas como partes integrantes para a constituição das receitas do seguro, são, às vezes, consideradas como parcelas do salário que deixam de ser pagas diretamente aos assalariados mas que são transferidas imediatamente em favor deles à sua "conta" na instituição de seguro. A quota patronal ao seguro social apresenta-se então como um aumento indireto do salário, incentivando o poder de consumo das massas.

4. A manutenção quase inalterada do poder consuntivo dos trabalhadores doentes, inválidos ou velhos, graças ao seguro social, repercute imediatamente no mercado do trabalho. Facilita, como

é evidente, aos assalariados cuja capacidade de trabalho é prejudicada, de se retirarem da vida ativa, e cria destarte novos lugares de trabalho para os mais moços ou sadios. Isto por sua vez significa que o número dos consumidores aumenta.

Mas esta função econômica, que consiste em aliviar o mercado do trabalho, o seguro social só pode exercê-la se os seus benefícios atingem um nível suficiente bastante para a manutenção do indivíduo doente ou velho, isto é, se a taxa dos auxílios ou aposentadorias não fica muito aquém do salário e se aproxima de um padrão que permita contentar-se com os pagamentos do seguro sem recorrer ao exercício suplementar, clandestino, de uma profissão afim de completar com os vencimentos assim auferidos os recursos insuficientes provenientes do seguro. Benefícios módicos demais podem até exercer uma influência contraproducente sobre o mercado do trabalho, facilitando aos beneficiados uma concorrência desleal, abaixando os salários dos ativos em pleno poder da sua capacidade de trabalho, possibilitando aos trabalhadores com capacidade prejudicada a competição com os sadios pelo fato de poderem contentar-se com salários inaceitáveis para os que não percebem, sob forma de benefícios do seguro, um suplemento fixo e certo das suas rendas.

Se os benefícios em dinheiro, ao contrário, alcançam um nível que torna supérfluo o recurso ao "mercado negro do trabalho", o seguro social poderá influenciar a estrutura das possibilidades de trabalho, absorvendo os elementos que, por motivo de saúde ou idade, deveriam retirar-se do mercado do trabalho, mas que poderão fazê-lo apenas se a sua manutenção lhes for garantida por outras fontes, isto é, pelo seguro social. Destarte os benefícios em dinheiro diminuem a pressão que pode exercer sobre o mercado trabalho uma mão de obra suplementar, embora prejudicada, enquanto, como ainda teremos a oportunidade de frisar, os benefícios em natura aumentam a mão de obra disponível, mas uma mão de obra sadia e sã.

Não deve tão pouco ser negligenciado o papel que o seguro social exerce como criador de empregos, através da administração própria que ele tem que organizar. As instituições de seguro social concorrem, no mercado do trabalho, como consumidores de mão de obra, utilizando, para os seus serviços, escriturários, médicos, bacharéis, engenheiros, etc. O pessoal das instituições de seguro social não representa um "pêso morto" na economia

de um país, tão pouco como o é o funcionalismo público, injustamente ridicularizado e menosprezado por uma demagogia mesquinha. A administração pública em geral, que pode ainda, decerto, sofrer muitas melhorias, e a administração social, em particular, são indispensáveis, a não ser numa sociedade anárquica cujo ideal duvidoso parece animar os detratores sistemáticos do funcionalismo. É, pois, um absurdo qualificar a manutenção destes serviços como "improdutivas despesas administrativas" *slogan* êste que se tornou bastante popular afim de caluniar, sob o benefício de uma aparência "científica", a legislação e administração sociais. O seguro social cria empregos, úteis e necessários, e aumenta assim o volume global da fôlha dos salários. O seguro social dá p. ex. oportunidade de trabalho aos médicos que, sem êle, não poderiam clinicar em certas regiões ou determinados bairros.

5. Com efeito, se o seguro social ampara o poder de consumo, êle fomenta também o poder de produção. A capacidade de trabalho é um valor econômico, e o seguro social protege-o como tal. Neste sentido o seguro não deixa mais ao critério individual, à autonomia da vontade pessoal, a disposição sobre as forças de trabalho, mas assume a sua direção, a sua manutenção e orientação. O trabalhador não pode mais dispor livremente da sua saúde, visto que esta representa uma quota valiosa do patrimônio nacional de produção. Não se pode entregar à incúria dos imprevidentes a proteção da fonte essencial da produção. Cabe ao seguro social zelar sobre a saúde dos assalariados, como também das suas famílias, visto que esta saúde equívale à capacidade de trabalho e, por isto, a um determinado rendimento ou potencial da produção.

O seguro social deve, pois, substituindo-se aos cuidados inorganizados, individuais, anorgânicos que até aquí mereceu a proteção da saúde do indivíduo e da raça, organizar num plano coletivo e orgânico o amparo sanitário do povo, afim de, através do reerguimento da higiene pública, melhorar as condições de produção econômica. Para êste fim, o seguro social concede os benefícios em natura, entre os quais se pode distinguir aqueles cuja tendência é meramente curativa, e os que tentam prevenir a realização do risco.

Assim os socorros médicos ou a assistência hospitalar destinam-se, em primeiro lugar, a curar os doentes, e desempenham destarte um papel na

campanha econômica de poupança e restabelecimento das forças produtivas.

Mas as mesmas formas assistenciais, enriquecidas, é verdade, de outras, especializadas, podem também servir à prevenção das doenças, da invalidez ou da velhice prematura. Isto significa que forças produtoras serão conservadas intactas, e que outras, ameaçadas, serão salvas. A produção nacional aumenta em quantidade bem como em qualidade, se a grande massa dos trabalhadores executem as suas tarefas profissionais em condições higiênicas, com vigorosa resistência física, sem interrupções motivadas por doenças. O rendimento do trabalho e conseqüentemente a produção dependem do estado de saúde dos que executam o trabalho e concorrem na produção. Tôda melhoria do nível de saúde e qualquer diminuição da morbidez entre as classes trabalhadoras beneficiam diretamente o rendimento econômico nacional.

A melhoria do rendimento da produção, graças às medidas curativas e preventivas do seguro social, patenteia-se também sob um outro aspecto: as flutuações da mão de obra, motivadas em grande parte pelas freqüentes interrupções devidas a doenças, embora sem gravidade, prejudicam gravemente a produção e impedem a formação de um operariado especializado, pressuposição essencial da industrialização e, até, da exploração científica e rendosa da agricultura. Ora, a medicina social do seguro contribue poderosamente para a abolição dessas causas tão prejudiciais ao progresso econômico.

Conjuga-se dêste modo o efeito econômico do seguro social sobre a eficiência produtora e sobre o nível do emprêgo. Elevando, num país determinado, o rendimento humano, aumenta-lhe a capacidade de produção, e elevando o padrão dos recursos, obtém-se um incremento do consumo e uma melhoria do standard de vida.

6. Êste resultado não decorre apenas das funções econômicas inerentes ao seguro social, como também, e mais ainda, da orientação intencionalmente traçada à aplicação dos, às vezes vultosos, capitais com os quais o seguro, e sobretudo os ramos de seguro funcionando em regime de capitalização, têm que arcar.

Afim de garantir os benefícios, atuais e futuros, as instituições de seguro social devem inverter os seus fundos, constituídos principalmente pelas receitas de contribuições e pelos juros da aplicação

rendosa dos capitais. Esta inversão das reservas do seguro social constitui um dos problemas mais importantes e, ao mesmo tempo, mais delicados da legislação e da administração do seguro. Compreende-se facilmente a repercussão que exerce a política inversionista sobre o mercado financeiro, o mercado monetário, o mercado de imóveis, a taxa de juros e a circulação da moeda.

A própria taxa das contribuições depende da aplicação que, conforme às avaliações atuariais, se pode esperar realizar, visto que se torna indispensável obter uma renda que corresponda, na média pelo menos, às previsões atuariais, afim de não sobrecarregar a economia nacional com uma taxa de contribuições por demais elevada, isto é, com o ônus de "encargos sociais" contraproducente, em outras palavras: afim de não impor um financiamento excessivamente custoso e, até, insuportável da cobertura dos riscos e das necessidades sociais das gerações presentes e vindouras.

Evidentemente, as instituições encarregadas com a gestão administrativa do seguro social e às quais, por motivos óbvios, deve também caber a administração financeira dos seus fundos, somente em parte obedecem, nas operações de inversão das reservas a elas confiadas, às normas comerciais que regem a aplicação de capitais. A atuação dessas instituições sociais tem que corresponder a exigências legais diferentes e a finalidades econômicas dissemelhantes das pelas quais, p. ex., uma companhia de seguros privados se pode deixar guiar, em cujas preocupações a expectativa de lucros sobrepuja o aspecto social.

Não é possível estabelecer regras uniformes e imutáveis que determinassem, de uma vez para sempre e para todos os regimes de seguro social, a melhor forma de aplicação de reservas, visto a diferença profunda entre os sistemas técnicos do seguro nos vários Estados, as exigências variáveis nas diferentes épocas, e a diversidade da situação econômica, financeira e monetária de cada país. Todavia, a Repartição Internacional do Trabalho elaborou, em 1938, uma série de conclusões, tiradas da experiência das nações européias e americanas e que representam, sob forma resumida e concentrada, umas diretrizes gerais para a orientação da política de inversão dos capitais que as legislações nacionais e a prática das instituições de previdência poderiam, com vantagem, observar e seguir.

7. Entre as condições gerais exigidas para as inversões do seguro social figura, ao lado da in-

dispensável segurança e do necessário rendimento mínimo, a utilidade social e econômica. É, de fato, um dever dos administradores do seguro social de se enquadrarem, com a aplicação dos fundos, no processo econômico do país, de fomentar-lhe o progresso e de prestar-lhe o seu concurso. Uma ordenação da política inversionista do seguro social com os esforços análogos dos poderes públicos, salvaguardada a autonomia das instituições do seguro, poderá contribuir para a melhoria das condições de habitação, pela construção de casas e vilas operárias, para a melhoria das condições sanitárias, pela construção de hospitais, pelo financiamento de restaurantes populares, ou pela instalação de esgotos, como poderá também influenciar o rumo do desenvolvimento industrial, pela criação de novos meios de produção, substituindo-se à deficiência ou à ausência do capital privado.

Torna-se, evidentemente, neste caso, indicado que o próprio Estado assuma a garantia para tais inversões, afim de não prejudicar, com as aplicações sociais, a estabilidade do seguro social. Somente sob esta reserva poderá o seguro social, sem fugir a sua tarefa primordial e essencial, intervir no desenvolvimento das fontes de riqueza de determinada região, no fomento da produção complementar de certas utilidades, na ampliação dos meios de transportes, na construção de rodovias, etc., isto é, em financiamento que em primeiro lugar caberiam quer à iniciativa particular, quer à intervenção pública.

Mas também as formas, por assim dizer clássicas, da aplicação das reservas do seguro social devem, em uma época de profundas transformações econômicas e sociais e de generalizada instabilidade monetária, conseqüência esta da instabilidade política do mundo, ser cautelosamente examinadas, afim de evitar, na medida do possível, que uma desvalorização aniquile ou prejudique os direitos dos segurados sociais. Uma proporção adequada deve, pois, ser estabelecida entre as apólices do Estado ou de outros poderes públicos, os empréstimos hipotecários, e as obrigações comerciais e industriais, no grupo dos valores com renda fixa, e entre as ações comerciais e industriais, os imóveis de locação e as propriedades rurais ou imobiliárias em geral, no grupo dos valores com renda variável. Uma certa maleabilidade no emprêgo dos fundos impõe-se, e isto não apenas na prática inversionista como também nos próprios dispositivos legais.

Isto, por sua vez, justifica a descentralização da escolha das inversões, em favor da qual militam também muitos outros motivos, econômicos, administrativos, psicológicos e técnicos. A adaptação rápida às necessidades do momento, sem sacrificar a orientação uniforme, o interesse da intensificação do contacto entre as instituições profissionais e os vários ramos econômicos correspondentes, o fortalecimento do espírito de responsabilidade, a exclusão de um burocratismo demorado e improdutivo — tudo isto concorre para dar a preferência, como aliás, o legislador brasileiro mui acertadamente tem feito, à solução que prevalece também em inúmeros outros países e que encarrega da aplicação das reservas as próprias instituições de seguro social que servem os benefícios e arrecadam as contribuições.

As instituições de seguro social, dentro dos limites legais que não devem, entretanto, tolher-lhes a necessária liberdade de ação, inteiradas das necessidades econômicas locais e profissionais, poderão então, através da aplicação dos seus capitais, em harmonia com a política econômica, financeira e monetária do país, intervir, concientemente, na estrutura da economia nacional.

8. Mas as funções econômicas do seguro social ultrapassam os limites das soberanias nacionais. Repercutem na vida internacional e nas relações entre os povos.

Os sistemas de seguro social afetam as migrações internacionais, tanto da própria mão de obra como dos capitais. A falta de um regime de seguro social pode impedir ou retardar a imigração de trabalhadores vindos de países com uma legislação desenvolvida de seguro social, quer dizer, de países com um nível relativamente elevado de vida e cujos habitantes constituem via de regra os melhores contingentes de imigrantes.

A ausência de um seguro social reflete-se outrossim nas condições de competição nos mercados internacionais. A falta de uma legislação protetora do trabalho alivia o país de um ônus existente em outras terras, e coloca-o em condições de competição às quais povos socialmente mais evoluídos dificilmente podem opor barreiras. A desigualdade do amparo social repercute, inevitavelmente, numa desigualdade dos encargos que o amparo inelutavelmente implica. Esta desigualdade dos encargos se traduz, por sua vez, em diferenças, amiúde muito

importantes, do custo da produção. Como resultado, produz-se um “dumping” econômico e social por parte dos países que se negaram a assumir os chamados “encargos sociais”. Mas como reflexo disto, os Estados socialmente mais avançados hesitam em adotar ou em melhorar medidas no campo do seguro social, enquanto os países competidores não fizerem o mesmo, retardando assim, por um receio, não injustificado, de desastrosas repercussões econômicas e financeiras dum avanço demasiadamente rápido, o progresso do seguro social, e aumentando, indireta e involuntariamente, a pressão social, interna e internacional, provocada pela estagnação ou pela insuficiência do amparo das massas populares.

Não é, pois, apenas por motivos humanitários e idealísticos, mas também econômicos, que os países progressistas desejam ser seguidos na sua legislação previdencial pelas demais Nações. É compreensível que, p. ex., o Brasil que, embora ainda país com uma economia fortemente determinada pela produção agrícola, não hesitou em estender aos trabalhadores do campo o regime de reparação de acidentes do trabalho — forma peculiar do seguro social —, tenha um interesse sério em ver que o seu exemplo seja seguido por outros grandes países do Continente que ainda não protegem o trabalho agrícola contra os acidentes profissionais e, destarte, descarregando o custo da produção do ônus correspondente, barateiam, nos mercados internacionais, os preços dessa produção.

O mesmo se dá com a proteção dispensada no Brasil com as aposentadorias de invalidez ou velhice em favor dos assalariados da indústria, do comércio ou dos transportes e que ainda não têm um equivalente num outro grande país vizinho, facilitando-lhe, em condições normais de competição, a conquista de mercados com os seus produtos industriais, ou comerciais, ou seus fretes, em detrimento dos interesses dos concorrentes brasileiros, obrigados a incluírem, nos cálculos da produção, a sobrecarga que representam as contribuições compulsórias aos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

No intuito de evitar as possibilidades de conflitos econômicos internacionais que facilmente poderiam, em continentes menos pacíficos, degenerar em lutas armadas, e afim de fomentar, com o desenvolvimento das instituições destinadas à proteção proletária, a paz no interior e nas relações

externas, os Estados concordaram na preparação, por um órgão permanente, composto de técnicos e especialistas qualificados, e na elaboração, por um congresso periódico formado de representantes dos governos, mas também das duas classes diretamente interessadas, de regras internacionais que estabelecessem um nível comum e um standard mínimo de amparo social e ao qual deveriam corresponder as legislações nacionais de todos os países. Tal homogeneização das legislações nacionais tende ao estabelecimento de uma certa unidade estrutural do seguro social de todos os regimes da qual deverá decorrer, necessariamente, um nivelamento mais equitativo dos encargos sociais e uma generalização das regras básicas de segurança social. As diretrizes fundamentais desta uniformização — do amparo e do seu custo — são substanciadas nas decisões da Conferência Internacional do Trabalho, podendo assumir não só a forma compulsória de convenções, como também a persuasória de recomendações. Evidentemente, maior relêvo jurídico cabe às “Convenções Internacionais do Trabalho”, adotadas sob os auspícios da Repartição Internacional do Trabalho, que fixam o desejável padrão geral dos regimes de seguro social, inspirando-se nos resultados das diferentes legislações de seguro, nas necessidades de proteção da população trabalhadora, e nas possibilidades econômicas e administrativas dos países mais ou menos evoluídos, bem como num ideal humanitário e pacifista que constitui motivo de justo orgulho para a política diplomática e econômica internacional das últimas décadas.

9. Para os planos de reconstrução do após guerra, na qual caberá ao Brasil um papel de extraordinário destaque, tanto do ponto de vista político — sendo um dos maiores países latinos e católicos do Mundo — como econômico — na sua qualidade de produtor da maior parte das utilidades básicas — a segurança social, e mais exatamente o seguro social, constituirão elementos fundamentais afim de alcançar — como o formulou uma recente Conferência Interamericana — “uma economia autêntica e racional dos recursos e valores humanos”.

E de fato, o seguro social é uma arma potente em prol da paz, social e política, nacional e internacional. A insegurança na convivência entre os povos não tem outro motivo se não a insegurança na vida dos habitantes de um país. O espectro lúgu-

bre da miséria que ameaça o operário que perde o emprego e não dispõe dos meios necessários para recuperar sua única fonte de renda, seja a sua capacidade de trabalho, tem sido amiúde o *leitmotiv* da propaganda subversiva que atenta contra os próprios alicerces da nossa civilização e de nossas instituições políticas. Os perigos do desespero ocasionado pela miséria que paira sobre os lares operários, caso não possa o chefe da família prover às necessidades essenciais à vida dos seus, são de indiscutível realidade e não devem ser subestimados nas suas conseqüências. Libertar os trabalhadores do sentimento de insegurança equivale a reforçar as condições de paz e de ordem social que, por sua vez, formam as pressuposições irrenunciáveis para o desenvolvimento econômico.

O pequeno sacrifício que, talvez, possam representar as contribuições para o seguro social — se sacrifício houver, tendo em conta as vantagens imediatas decorrentes do seguro para a própria classe patronal — e o ônus dos pretensos “encargos sociais” podem, de fato, ser comparados a um prêmio de seguro, mas de um seguro assumido com o fim de manter a ordem social. Não queremos com esta comparação incorrer no erro do materialismo histórico que vê na política social e no seguro social apenas “ópio para o povo”, uma migalha de calculada comiseração da sociedade capitalista. Mas não se pode negar que o seguro social é também um seguro da sociedade, baseada nos ideais da liberdade humana, da iniciativa individual, da independência econômica, da cooperação coletiva, contra as tendências de opressão, de estigmatização, de irresponsabilidade e de submissão que os totalitarismos estão preconizando.

O seguro social não é apenas um instrumento econômico. Mas entre as suas funções econômicas não é uma das menos relevantes a que, garantindo a mútua colaboração entre as classes sociais, afiança para a economia o ambiente de paz e de estabilidade, na esfera nacional como na internacional, sem o qual nunca houve nem haverá ordem e progresso.

10. Resumindo podemos, pois, constatar que o seguro social desempenha importantes funções econômicas, tanto na vida nacional como nas relações internacionais.

Entre as principais funções econômicas do seguro social inscrevem-se:

- a) a educação econômica do povo;
- b) o fomento do espírito econômico;
- c) o reforço do poder de consumo;
- d) o aumento indireto dos salários;
- e) a orientação racional do mercado do trabalho;
- f) o amparo do poder produtivo;
- g) a criação de novas oportunidades de trabalho;
- h) a melhoria do nível do emprego;
- i) a regulamentação da circulação monetária;
- j) a influência sobre o mercado financeiro;
- l) a ascendência sobre a taxa de juros;
- m) a substituição à deficiência ou ausência de iniciativas do capital privado;
- n) a cooperação financeira com os poderes públicos;
- o) o nivelamento na competição internacional;
- p) a garantia da estabilidade econômica e social;
- q) o estabelecimento das pressuposições para a segurança social da qual decorre a paz internacional, a liberdade política e a prosperidade econômica.

Para que o seguro social possa desempenhar, integralmente e sem prejuízo das suas demais finalidades, as suas funções econômicas, torna-se, conseqüentemente, necessário dar-lhe uma feição adequada quanto ao campo de aplicação; à estrutura dos benefícios em dinheiro e em natura; à administração; à aplicação das reservas.

Uma generalização da proteção dispensada pelo seguro social, um aumento do padrão dos benefícios em dinheiro, e uma intensificação dos benefícios em natura são, pois, assuntos que aparecem na maioria dos planos de reconstrução para o após guerra e que, sem dúvida, serão também cuidadosamente examinados, sob o aspecto das suas repercussões econômicas, pelo legislador brasileiro na sua preocupação, sempre viva, de aperfeiçoar, ainda mais, o regime de seguro social no País.