

DA APOSENTADORIA

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

NA administração do pessoal, uma das últimas conquistas consiste em se reconhecer que cabe ao Governo amparar os seus servidores quando se tornam incapazes de desempenhar a contento os seus deveres, em consequência de idade avançada ou invalidez física.

Os autores americanos acham que a implantação do sistema do mérito contribuiu decisivamente para este reconhecimento. A estabilidade, decorrente daquele sistema, criou a prerrogativa de manter o servidor público continuidade durante a sua vida nos quadros da administração.

Quando prevalecia o "spoils-system", com a constante mudança do pessoal, o problema da aposentadoria ou não existia ou se lhe dava pouca importância. O "merit-system" veio obrigar o Governo a atentar na situação econômica em que ficariam os seus servidores na hipótese de cessar a sua atividade no cargo.

Teve-se oportunidade de verificar que o problema da aposentadoria quando não resolvido satisfatoriamente concorria para ameaçar irremediavelmente a eficiência do serviço. Na ausência de qualquer sistema para o caso, o seguinte dilema se apresentava: ou os servidores públicos seriam afastados impiedosamente dos quadros sem direito a receber qualquer compensação econômica pelos serviços prestados ao Estado, quando se tornavam inválidos e ineficientes por força de idade avançada ou invalidez física, ou, então, o Governo se dispunha a manter na atividade, adotando uma solução humana, o pessoal já em condições de aposentadoria embora correndo o risco de pagar vencimentos sem receber, em contraprestação, trabalho equivalente.

A segunda solução, de regra, foi a adotada quando não havia regime de amparo aos servidores incapacitados. A grave repercussão que isto representava para a eficiência e o moral, e o grande ônus financeiro que representava uma situação desta concorreram para que se procurasse encarar o problema por outro aspecto, mormente sabendo-se que o afastamento dos mais velhos e incapazes constitui imperativo quando se adota o sistema de carreira profissional, possibilitando maiores perspectivas para os jovens que ingressaram no serviço público.

Willoughby diz que a manutenção no trabalho de dois homens já ineficientes e incapazes para realizar o serviço de um significa perda de direito muito maior do que o pagamento de dois salários ao invés de um salário. Assim, considera que do

ponto de vista egoísta do Governo como empregador, não pesando ainda o aspecto importante de se dar tratamento humano aos servidores velhos e incapacitados, seria desejável que, nos serviços públicos onde vigora o regime de estabilidade, se adotasse legislação com objetivo de prover meios para instituir um sistema de aposentadoria e pensões.

Meriam admitiu também que a estabilidade, indispensável para um serviço público eficiente nestes dias em que prevalece a técnica, concorreu para que a aposentadoria se tornasse um dos aspectos da administração de pessoal de qualquer organização permanente. Uma legislação sistemática com a finalidade de que o Estado mantenha economicamente os servidores públicos depois de muitos anos de trabalho ativo se reputa, hoje em dia, uma necessidade de ordem social.

White asseverou que as aposentadorias inicialmente foram concedidas pelos Governos a título de benevolência mas que gradativamente se afirmou o princípio de que o "old and faithful public servant" fazia jus a uma remuneração como recompensa do mérito. Posteriormente, prevaleceu a teoria de que os proventos da aposentadoria nada mais são do que vencimentos deferidos, e concedidos não mais a título gracioso mas como direito.

Os objetivos principais da aposentadoria, no dizer de Meriam, seriam:

- eliminar do serviço ativo aqueles que perderam a eficiência por motivo de idade ou prolongado tempo de serviço;
- eliminar os que perderam a utilidade por força de acidente ou moléstia;
- melhorar o moral do pessoal ativo;
- conservar no serviço os melhores funcionários;
- atrair para os postos mais elevados.

Ruiz y Gomez, afirmando que a finalidade da aposentadoria consiste em manter um serviço público eficiente, acha que, com ela, os seguintes resultados se obtêm:

- melhora-se o serviço, retirando-se do serviço ativo os incapacitados e velhos;
- levanta-se o moral do pessoal porque deixa de haver preocupação com o futuro quando cessar a atividade e não haver receio de falta de recursos econômicos para a subsistência;
- obtêm-se e mantêm-se bons servidores públicos na atividade.

White refere que ainda em 1845, na América do Norte, quando se discutia a questão de aposentadoria dos servidores civis do Governo federal, a comissão da Câmara dos Deputados que estudou o assunto declarou no seu parecer que os ministérios são procurados para se transformarem em casas de caridade ou textualmente "The list of officers becomes a pension roll; the public departments are sought to be converted into national poorhouses". E achava aquela comissão que o remédio para esta calamidade seria reduzir a nomeação dos funcionários a um período curto de tal sorte que não se esquecessem da sua qualidade de cidadãos privados.

Embora, em 1912, na América do Norte, a "President's Commission on Economy and Efficiency" concorresse para focalizar a atenção sobre a necessidade de uma legislação sobre aposentadoria, e o Presidente da República Taft instasse com urgência para a concretização de uma lei a respeito, o Congresso resistiu ainda muito tempo, e só em 1920 é que finalmente se estabeleceu o regime de aposentadoria para os funcionários civis do Governo federal daquele país. Isto era, em parte, decorrente da implantação do sistema do mérito que, em essência, significa continuidade do serviço ativo e, logicamente, impunha ao Estado, por imperativo social e moral, o dever de amparar aqueles que se encontravam impossibilitados de continuar a trabalhar após ter dado à administração pública o concurso dos melhores dias de energia e vitalidade.

A principal finalidade da aposentadoria é terminar o emprêgo daqueles que, por razão de idade, não estão mais em condições de, conforme dizem os americanos, "pull their weight". Os velhos bloqueiam o acesso dos mais jovens que lhes são inferiores na carreira; quando ocupam os cargos de maior hierarquia, resistem à introdução de novas idéias ou métodos, concorrendo para que se implantem no serviço público o desestímulo e a rotina.

Se a finalidade é retirar os mais velhos, é preciso considerar que, no interesse do contribuinte, a tendência é justamente o contrário, conservar os mais idosos, avançando a idade compulsória para o afastamento da atividade.

No interesse da boa administração, entretanto, admite-se que a aposentadoria deve ser em idade não muito avançada; White diz que, em conjunto, os funcionários advogam a aposentadoria mais cedo, embora individualmente haja casos em que se prefere a aposentadoria com idade mais recuada. Na América do Norte, o limite da compulsória comumente é de 70 anos; o serviço federal americano adota 70 anos, como idade normal, mas fixa 65 anos para alguns grupos, e 62 para outros, com o mínimo de 15 anos de serviço ativo. O serviço policial e de bombeiros aposentam com 60 ou 65 anos.

White critica a fraqueza de alguns planos de aposentadoria que autorizam proventos para a

inatividade por força de determinados anos de serviços; acha que isto vai contra o interesse público porque permite a aposentadoria e pagamento de proventos em idade ainda não muito avançada e quando o funcionário ainda se encontra em pleno vigor das suas faculdades.

Via de regra, a aposentadoria é compulsória a uma idade determinada. Não parece atender ao interesse do serviço público deixar à opção do funcionário a data da aposentadoria por implemento de idade. A tendência natural para os homens e mulheres é adiar o momento em que passarão à inatividade e deverão encarar o futuro incerto. White declara que os sistemas de aposentadoria que deixaram ao alvedrio dos funcionários a idade limite da compulsória, prejudicando a liberdade de escolha da administração, resultaram sempre insatisfatórios. A regra é tornar a aposentadoria fatal a determinada idade, fixada em lei, depois de certos anos de serviço.

Por outro lado, parece que não teve boa acolhida a tese defendida pelos funcionários de que se devem deixar a seu livre critério os planos para a velhice, mediante seguros, anuidade ou outros recursos de previdência. Não teve boa acolhida porque apenas há um processo por meio do qual o Governo tem garantia absoluta de que os funcionários terão uma segurança econômica futura. Este processo é fazê-los membros compulsórios de um sistema público de aposentadoria. Um plano que deixa à escolha do funcionário a faculdade de aderir ou não falha completamente.

O outro aspecto fundamental de um plano de aposentadoria consiste em salvaguardar o serviço contra a presença de funcionários inúteis, por incapacidade ou por doença ou acidente. Para a eficiência do trabalho, é tão prejudicial conservar os velhos funcionários incompetentes como manter os inválidos e doentes.

White escreve que outro aspecto fundamental de um plano de aposentadoria seria conceder benefícios (pensões) aos dependentes do funcionário em caso de morte, ocorrida antes da aposentadoria, quer por acidente no exercício do cargo, quer por morte natural.

Argui-se que não cabe ao Governo tomar interesse, como empregador, e contribuir para pensão de descendentes do funcionário em caso de morte natural e prematura; no caso, o interesse é do próprio funcionário que deve, mediante regime privado ou não, formar a reserva econômica para o futuro dos filhos. Além disso, não seria também justo que os funcionários sem prole fôssem coagidos a concorrer. White acha, não obstante, que o Governo pode não ter interesse imediato em conceder benefícios na hipótese de morte prematura do funcionário mas tem interesse em manter condições de trabalho em que prevaleçam a boa vontade e lealdade dos seus servidores. Assim, não seria popular o sistema de aposentadoria que não provesse benefícios econômicos aos descendentes.

na ocorrência da morte natural, antes de o funcionário atingir a idade da compulsória.

Mas, na hipótese da morte causada pelo exercício das funções públicas, o interesse do Estado é diferente; sabe-se que há atividades (polícia e bombeiro, por exemplo) em que a vida está em constante risco. Benefícios adequados, em caso de morte, são garantias indispensáveis para que o funcionário não hesite em cumprir lealmente o seu dever. Além disso, aceita-se hoje a teoria de que as pensões ou perdas decorrentes da morte no exercício do trabalho são ônus que cabe ao Estado arcar como parte integrante do próprio funcionamento dos serviços públicos.

Meriam estudou o sistema de aposentadoria sob três aspectos diferentes: 1) no interesse do administrador; 2) no interesse do próprio funcionário e 3) no interesse do público.

No interesse do administrador, em qualquer organização permanente, três situações surgirão com relação à aposentadoria:

- o funcionário na idade da compulsória;
- o funcionário inválido;
- o funcionário que se torna supérfluo por força de reorganização do serviço.

A idade avançada concorre geralmente para enfraquecer o vigor físico e mental. Quando chega o momento em que o funcionário, pelo decorrer do tempo, não se mostra mais eficiente ou quando não demonstra mais habilidade para desempenhar satisfatoriamente o seu trabalho, ou, ainda, quando evidencia ineficiência que o coloca abaixo do padrão do próprio funcionário que lhe é inferior hierarquicamente, a aposentadoria deve afastá-lo em benefício do serviço público.

O funcionário inválido resulta de certos casos de acidentes ou moléstia, tornando-o incapaz de exercer eficientemente as atribuições normais do cargo permanente ou por período prolongado para o qual o regime de licença não se mostra mais adequado. No caso, é preciso considerar se o acidente ou moléstia tem relação ou não com serviço porque a legislação não seria eficaz se não distinguisse uma e outra situação para efeito dos proventos da aposentadoria.

Embora não ocorram normalmente, é possível que novos métodos e invenções tornem um determinado cargo público desnecessário ou impliquem completa alteração das suas atribuições. O ocupante do cargo, mesmo que tenha exercido satisfatoriamente suas funções, não encontra mais lugar na nova organização. Aquêles funcionários não atingiu ainda a idade limite da aposentadoria nem se encontra inválido. Se o sistema de aposentadoria em vigor não prevê esta situação, amparando-o com alguns recursos, três hipóteses surgirão: 1) para que o funcionário não seja prejudicado e conservado em atividade, a reforma do serviço será protelada, embora o dano resultante para a administração seja maior do que os seus vencimentos; 2) a reforma será realizada, mantendo-se o funcio-

nário com os vencimentos integrais, dando-se-lhe atribuições de nível inferior ao montante que percebe; 3) o funcionário será exonerado sem vencimentos ou proventos, desconsiderando-se a sua sorte futura e as suas necessidades sociais e econômicas.

O sistema de aposentadoria do ponto de vista do próprio funcionário parte do princípio de que a existência da compulsória por limite de idade, da invalidez ou da disponibilidade, reclama, como essencial em qualquer administração de pessoal, um regime de amparo econômico futuro, em prol da eficiência e do próprio interesse dos servidores públicos.

A natureza do sistema de aposentadoria deve concorrer para atrair os melhores elementos, admitindo-se o princípio de que os proventos da inatividade se consideram como integrantes dos vencimentos da atividade e correspondentes ao tipo de trabalho prestado.

É verdade que muitas vezes, no problema da aposentadoria, os interesses do funcionário não se conciliam com os do administrador porque este visa sempre à eficiência e à produção. Para o funcionário, a aposentadoria devia trazer os seguintes benefícios:

- a) benefícios para a compulsória e invalidez de tal sorte que, quando incapacitado, será obrigado a deixar o serviço quer haja ou não o regime de aposentadoria;
- b) benefícios na hipótese de morte sobrevida no serviço ativo;
- c) benefícios na hipótese de afastamento voluntário do serviço público;
- d) benefícios nos casos de afastamento involuntário em consequência da redução do serviço;
- e) benefícios em casos de demissão;
- f) benefícios a favor dos dependentes.

Na hipótese da alínea a, o funcionário deixará fatalmente o serviço e não será problema para o administrador. O funcionário naturalmente deseja que o Estado o ampare nestas condições e muitos administradores são desta opinião pelo aspecto humano do caso.

Na hipótese da alínea b, o problema do administrador será preencher a vaga ocorrida, considerando o interesse e a eficiência do serviço. O ponto de vista do funcionário é que os proventos futuros da aposentadoria constituem parte do seu salário ou vencimento, haja ou não contribuição direta por meio de desconto fixo. Ou melhor, o funcionário acha que, ao ser estabelecido o padrão de vencimento do cargo na ativa, o cálculo já levou em conta também a cota necessária para os proventos da inatividade. Logo, quando sobrevém a morte, os seus dependentes têm direito a receber esta parcela. O administrador humano concorda com o ponto de vista do funcionário; na eventualidade de morte resultante de acidente ou moléstia profissional, reconhece-se hoje universalmente a

responsabilidade do Estado em proteger com pensão os descendentes.

Na hipótese da alínea c, o administrador opina que a aposentadoria deve concorrer para revigorar a disciplina e, ocorrendo exoneração voluntária que é contrária ao interesse e à eficiência do serviço, tal fato não justifica a concessão de benefícios. O funcionário, entretanto, raciocina dizendo que a aposentadoria não deve restringir a sua mobilidade e liberdade e que, como parte dos vencimentos, o funcionário tem direito de receber pelo menos a cota dos proventos correspondentes aos dias que trabalhou quando resolver afastar-se.

Na ocorrência da alínea d, o administrador favorece a tese de que os benefícios pagos por força de afastamento involuntário decorrente de redução do serviço o são no interesse da eficiência da administração porque concorrem para retirar da atividade funcionários considerados desnecessários. Muitas vezes, o administrador não adota esta providência e conserva na folha de pagamento funcionários excedentes. Para evitar isto, a solução é cortar as verbas e não deixar ao administrador outro critério senão o de exonerar. O funcionário assim afastado acha que o Governo deve compensá-lo com os benefícios do sistema de aposentadoria e com mais uma importância correspondente ao salário à época do afastamento.

Na eventualidade da alínea e, o administrador pondera que a demissão implica sacrifício de todos os direitos e privilégios do sistema de aposentadoria porque prevalecem razões de disciplina e de interesse da administração. Ainda assim, os funcionários acham que a demissão pode resultar de várias causas, desde a ineficiência, conduta escandalosa até a indisciplina, causas estas às vezes difíceis de provar. As uniões e sindicatos de servidores públicos apoiam os funcionários em situações semelhantes e defendem a necessidade de benefícios dentro da tese de que estes são vencimentos retardados.

Na hipótese da alínea f, é claro que os descendentes de um funcionário não interessam à administração do ponto de vista da eficiência. Assim, as pensões em benefício deles constituem responsabilidade privada do interessado. O funcionário, porém, acha que os benefícios do sistema de aposentadoria devem, outrossim, fazer face a esta responsabilidade depois da sua morte.

Do ponto de vista geral, a legislação social atualmente prevê todos os benefícios que podem ser concedidos no interesse do funcionário. Hoje em dia reconhece-se que os sistemas de aposentadoria do serviço público visam a dois objetivos: a manutenção da eficiência e a garantia da segurança social para os empregados.

Meriam alude que alguns sistemas de aposentadoria vigentes não se consideram perfeitos em face da necessidade desta garantia de segurança social. Porque, no caso de se afastar voluntariamente do serviço antes de atingir 45 anos de idade e ter prestado 15 anos de serviço público federal,

o funcionário americano perde todas as contribuições com que o Governo concorreu a seu favor, recebendo apenas a devolução do que é próprio contribuiu. O contrário ocorre com o regime social privado, no qual as contribuições do empregador constituem fundos públicos sobre os quais os empregados têm direito mesmo quando deixam o emprego.

Além disso, o funcionário público, quando deixa o serviço, recebe em dinheiro a importância acumulada das suas próprias contribuições cujo destino era para ampará-lo na aposentadoria. Se, mais tarde, for readmitido, aquele funcionário vai recomençar a acumular reservas para o futuro. No seguro social privado tal não se dá porque as contribuições do empregador e do empregado, enquanto este viver, não podem ter outra aplicação que não seja a de ampará-lo na velhice.

Na aposentadoria compulsória, a tendência inicialmente era fixar uma idade limite de 65 ou 70 anos, condicionada ainda a um período longo de serviço. Assim, havia dois requisitos: idade avançada e serviço ativo prolongado, geralmente de 15 a 20 anos. Prevalencia então a idéia de que os proventos da aposentadoria cabiam àqueles que os merecessem por força de uma dedicação fiel e demorada ao serviço público.

Meriam pondera que a experiência tem demonstrado que os requisitos rígidos de idade e tempo de serviço para a aposentadoria compulsória ou por invalidez concorrem para diminuir o valor do sistema como incentivo à eficiência. Disse que, em média, se pode aceitar como a melhor solução a idade, por exemplo, de 70 e o tempo de serviço de 40 anos. Mas, o que vale para a média, via de regra, não serve para os casos individuais.

Meriam critica esta tendência para o valor médio e sugere que os administradores de pessoal deveriam observar esta advertência e evitar os percalços oriundos do hábito de se pensar antes em termos de média do que em termos de desvio individual das médias. Os economistas modernos já não adotam mais o conceito do homem médio. O administrador experimentado sabe que o tempo de serviço e a idade cronológica nada representa de valor ou eficiência. Há casos em que longo tempo de trabalho não diminui a imaginação, visão e eficiência, aumentando, ao contrário, o cabedal de experiência, penetração e julgamento ponderado. Há casos também em que muito antes da idade cronológica para a aposentadoria o funcionário já perdeu o vigor mental, a destreza e aptidão. Sobretudo para as posições de comando, as quais implicam forte dose de imaginação, visão e domínio, além de poder captar o respeito e a admiração dos subordinados. Por outro lado a idade ou o tempo de serviço não se consideram fatores decisivos.

Assim, esta necessidade de adaptação não significa que o sistema de aposentadoria deixe de consignar a idade compulsória, razoavelmente alta,

aplicável nos casos normais. A obrigatoriedade da aposentadoria por limite de idade constitui condição necessária para que o regime de aposentadoria se torne eficaz.

Entretanto, a lei devia abrir possibilidade de exceções porque ocorre que amiúde homens de extraordinário valor mental ainda são prestados e eficientes mesmo além dos 70 anos.

Para os cargos que pedem vigor físico extraordinário (polícia, bombeiro, serviço de correio nas estradas de ferro, serviço militar, por exemplo), a idade limite de aposentadoria deve ser mais baixa. A aptidão física geralmente corresponde à idade cronológica e depois dos 45 são poucos os que ainda conservam a resistência orgânica para as atividades atléticas. A não ser que os mais velhos se retirem, o serviço público ficará dentro em breve bloqueado com este pessoal, vedando o ingresso e promoção dos mais jovens. Constitui, assim, imperativo da administração pública que, nestes tipos atléticos de trabalho, a aposentadoria por limite de idade concorre para que o serviço continue jovem e eficiente.

O problema fundamental do sistema da aposentadoria é o seu custeio. Para este efeito, a vida do funcionário se divide em duas fases: o período em que exerce serviço ativo e o período em que passa à inatividade. Os dois períodos somam um todo, embora um esteja sempre em relação inversa do outro, isto é, se a atividade é maior, a inatividade é menor, e vice-versa.

Assim, no sistema de aposentadoria baseado em cálculos atuariais, o período ativo é aquele em que o funcionário acumula reservas para a inatividade e quanto maior for aquele período maior será naturalmente o benefício acumulado para o futuro.

Desde que aposentadorias prematuras oneram mais do que aposentadorias normais à idade da compulsória, o Governo, como empregador, e os funcionários se interessam pelo problema do custo da aposentadoria, mormente quando ambos contribuem para o financiamento. Cada parte pagará prêmios menores para as aposentadorias.

Assim, a questão de saber qual cota dos vencimentos será deduzida para fazer face aos proventos da aposentadoria é daquelas de interesse vital nestes assuntos. É verdade que o interesse no caso não é propriamente individual pois se trata de descontos de caráter compulsório que atinge a todo o pessoal do serviço em exercício.

A indagação, na hipótese, seria saber qual o critério preferido: adotar medidas de natureza liberal e fixar em 5%, por exemplo, o desconto obrigatório ou adotar critério menos liberal e fixar a taxa de 2% ou 3%?

Ao lado disso, os sistemas de aposentadoria, de regra, mesmo para compulsória, exigem um certo número de anos de serviço ativo. No serviço federal da América do Norte, por exemplo, este período é de 15 anos. Ora, se a compulsória se

atinge naquele país aos 70, a conclusão é que a idade máxima permitida para ingresso deveria ser 55 anos.

O problema da idade mínima e máxima para entrada no serviço ativo interessa à aposentadoria. A propósito, há os que, como administradores e técnicos em pessoal, advogam a tese de que para sistema de carreira a idade de ingresso deve ser baixa e corresponder ao regime escolar vigente. A carreira, como profissão, exigiria que os funcionários entrassem jovens e passassem a sua vida no serviço público.

No interesse da administração, deve-se adotar um sistema flexível, distinguindo as carreiras para as quais não se exige experiência prévia que fôsse de valor especial para o serviço público das que pedem, ao contrário, uma formação adequada com base em experiência e conhecimentos especializados. Para as carreiras sem experiência prévia indispensável, a idade de ingresso seria a mais baixa ao passo que para as carreiras para cujo desempenho se faz mister um "background" especial, não deveria haver restrições na idade mínima de ingresso, possibilitando-se a aposentadoria mesmo depois de poucos anos de serviço.

Outro aspecto do problema da aposentadoria consiste nos requisitos de saúde para ingresso no serviço público, parecendo que, no caso, os interesses do funcionário e do serviço público muitas vezes não se conciliam. Quando o regime legal de aposentadoria prevê a invalidez física, há a exigência do exame prévio de saúde como condição indispensável para a nomeação. Os que por qualquer razão se consideram maus riscos são excluídos. Entretanto, é preciso não esquecer o princípio de compensação e aqueles prejudicados no exame de saúde sob determinados aspectos podem não sê-lo sob outros.

Conforme assevera Meriam, a civilização, à proporção que se organiza melhor, vai alijando cada vez mais maior número de inválidos; todavia, o princípio de humanidade ordena que socialmente o sistema de seguro por incapacidade física devia auxiliar os prejudicados, a fim de que também estes tenham oportunidade de servir.

A questão, mesmo do ponto de vista humano, é que não se pode admitir os que ponham a correr risco a saúde e segurança dos companheiros de trabalho; mas, quando a incapacidade física ou o estado de saúde não ameacem a saúde e segurança dos companheiros ou do público e não inibem, por outro lado, o exercício das funções do cargo, a solução humana, no caso, seria habilitar o funcionário para a nomeação, embora, na realidade, fôsse considerado ônus considerável para o sistema de aposentadoria.

A base financeira sobre que repousa o sistema de aposentadoria pode ser tríplice: a base financeira de contribuição total, de contribuição parcial ou sem contribuição.