

SÍNTESE SOCIAL

O SALÁRIO-FAMÍLIA

Historiando as etapas da evolução dos abonos familiares, ou salário-família, no Brasil, mostra-se nesta seção como são eles uma conquista que, com todo direito, podem reivindicar os católicos sociais brasileiros. Aliás, na defesa desse ideal, os católicos apenas procuram consubstanciar em leis os princípios e objetivos da doutrina social da Igreja, formulada desde a Rerum Novarum até a Mater et Magistra. São examinadas, também, as bases sociais do salário-família. Entrando na problemática do salário relativo e absoluto, e num estudo comparativo do que se verifica em outros países, o autor aprecia objetivamente o Projeto FRANCO MONTORO.

EM Exposição de Motivos dirigida ao Presidente do Conselho de Ministros, acaba de propor o Ministro FRANCO MONTORO a modificação, ampliada, do regime de salário-família já existente, sob formas diversas, em nossa legislação. Vale a oportunidade para examinarmos o que já se fez no Brasil sobre o assunto; e o que significa, do ponto-de-vista social, essa modalidade de salário.

HISTÓRICO

A mais antiga tentativa de salário-família ensaiada em nossas leis

deve-se ao Deputado FRANCISCO SÁ FILHO que, ainda antes da revolução de 1930 e da legislação trabalhista que dela resultou, apresentara à Câmara dos Deputados um projeto de lei mandando pagar aos servidores públicos um aumento de 10 % sobre seus vencimentos, por filho menor que possuíssem.

A idéia era, porém, adiantada para o meio; e o projeto dormiu no Congresso o sono que é nêle doença comum para tanta proposição justa e útil, mas que não fale diretamente aos interesses eleitorais de certos políticos, cujo hori-

zonte não vai além de suas vantagens mais pessoais e mais imediatas.

De modo que, por muito tempo, não se tornou a cogitar do assunto. Mesmo as leis trabalhistas que a República Nova desenvolveu nos anos 30, ignoram inteiramente a questão, baseadas que estavam, quase tôdas elas, numa concepção puramente individualista da sociedade, na qual o trabalhador existia como unidade suspensa no ar, tão isolado como Robinson na sua ilha, tão idêntico a qualquer outro como o eleitor ideal do sufrágio universal.

Deveu-se incontestavelmente aos "católicos sociais" brasileiros o renascimento da idéia. Já em 1936, quer dizer, há mais de 25 anos, o Engenheiro PAULO SÁ apresentava uma tese à I Semana Social Brasileira propondo, com extensa argumentação e detalhadamente, a instituição do regime, na prática brasileira. Em 1939, sendo êle o Presidente da Delegação do Brasil ao I Congresso Pan-Americano de Vivenda Popular (Buenos Aires, 2 a 7 de outubro de 1939) apresentava, como tese impressa, uma monografia que fôra premiada em 1938 em concurso do Departamento Administrativo do Serviço Público (ao qual concorrera sob o pseudônimo característico de HARMEL): e nessa tese (com o título de *Abonos Familiares* porque assim era chamado então o salário-família) propunha e justificava a adoção do regime em nosso sistema social.

Como consequência dêsse trabalho e da intervenção pessoal de seu autor, houve logo uma série de atos, oficiais ou para-oficiais, em

que se adotava o salário-família para diferentes classes de empregados.

Assim, foram feitas:

a) Instrução 9/41, de 27 de setembro de 1941, do Presidente do IPASE, Engenheiro JÚLIO BARROS BARRETO, pela qual se instituiu "o auxílio família para os empregados" do Instituto, fixando-o em Cr\$ 100,00 e Cr\$ 40,00 respectivamente pela espôsa e para cada filho menor de 18 anos;

b) as bases para remuneração do funcionalismo do Instituto de Resseguros do Brasil, adotadas em 7 de setembro de 1943 pelo seu Presidente, Engenheiro JOÃO CARLOS VITAL, dando aos servidores Cr\$ 150,00 mensais pela espôsa e Cr\$ 50,00 para cada filho menor de 18 anos;

c) os Decretos-leis ns. 804, 805 e 806, de outubro de 1941, do Governo de Minas Gerais (ao qual o projeto PAULO SÁ fôra encaminhado pela Reunião de Interventores, realizada no Rio de Janeiro no mesmo ano). Nessas leis, mandava-se pagar aos servidores um adicional de 5 % e de 3 % pela espôsa e para cada filho menor de 18 anos (sendo homem) ou de 16 (sendo mulher);

d) o Decreto n.º 435, de 1939, do Governador AGAMEMNON MAGALHÃES (com quem o autor do livro citado vinha trabalhando), concedendo aos funcionários do Estado de Pernambuco um abono de 3 % sôbre "os vencimentos mensais por filho legítimo ou legitimado menor de 18 anos".

Baseado sempre no mesmo trabalho, um grupo de cêrca de cem deputados, encabeçado pelo Deputado PAULO MARTINS, apresentou

ao Congresso, na mesma época, um projeto de lei que instituiu, de modo geral, o regime de salário-família (então ainda chamado "abono familiar") para todos os servidores públicos.

Contudo, a primeira grande realização do sistema se fez com o Decreto-lei n.º 5 976, de 10 de novembro de 1943, que, conforme diz a sua ementa, "concedia aumento geral de remuneração, vencimento e salário e instituiu o regime do salário-família" para todo o funcionalismo federal. Este Decreto-lei, preparado pelo DASP, teve como seu principal responsável o ilustre homem público brasileiro Dr. LUÍS SIMÕES LOPES, que se valeu da colaboração do autor dos *Abonos familiares*, já referido, para introduzir o sistema na administração pública do país. O salário-família, então criado — na base de Cr\$ 50,00 mensais por dependente de qualquer servidor, ativo ou "inativo" — era pago para cada filho menor de 21 anos, ou filho inválido de qualquer idade. Mantendo, nesse ponto, a melhor doutrina, a lei dispunha que o salário-família seria pago "independentemente da frequência e da produção do servidor", não podendo "sofrer qualquer desconto nem ser objeto de transação, consignação em folha de pagamento, arresto, sequestro ou penhora".

Finalmente, quando, ainda no período do governo ditatorial, resolveu o Presidente da República constituir, sob a presidência do Ministro da Justiça FRANCISCO CAMPOS, uma Comissão encarregada de preparar toda uma legislação favorável à família, para ela nomeou o Professor PAULO SÁ, que pôde

assim introduzir no projeto de lei organizado pela Comissão uma série de dispositivos instituindo o salário-família para todos os empregados, públicos ou privados. Infelizmente, esse projeto foi posteriormente muito modificado; e quando se tornou a lei que, em 1941, mandou dar um abono familiar "às famílias numerosas" estava de tal modo deturpado que não representava mais, de modo algum, a idéia dos que o tinham proposto.

Como se vê, o salário-família, em nosso país, é uma velha conquista dos católicos sociais brasileiros. Justo é salientar o papel que teve na campanha o chamado Grupo de Ação Social, presidido pelo infatigável zêlo de HANÍBAL PORTO; e o estímulo que trouxe à campanha o conhecido e saudoso sociólogo e jesuíta belga, Padre VALÈRE FALLON, professor da Universidade de Louvain e Vice-Presidente da Comissão de "Allocations Familiales" da Bélgica.

Foi FALLON que prefaciou a tese citada sobre os *Abonos Familiares*; e são desse prefácio (com data de 1938) os seguintes trechos:

"Os abonos familiares estão fazendo a volta do mundo. E o Brasil teve a honra de ser o primeiro Estado do Continente americano a realizar essa grande e benfazeja reforma". "Por uma coincidência notável, que vale ser referida, é a um escol de engenheiros (...) que a instituição dos abonos deve a sua origem e os seus mais belos sucessos. (...) Foi um engenheiro de Grenoble, EMILLE ROMANET, quem inventou a "caixa de compensação"; idéia genial, cujas aplicações se multiplicaram em todos os sentidos. (...) E caberá a

PAULO SÁ a honra de ter aberto caminho” no Brasil (ao sistema do salário-família).

Para terminar essa história brasileira do salário-família, convirá reproduzir os dois textos constitucionais que a êle se referem:

Na Constituição de 1937, dizia-se, no art. 124, que “às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção de seus encargos”; na Constituição de 1946 dispunha-se, no art. 157, que “a legislação do trabalho e a da previdência obedecerão aos seguintes preceitos: I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador e de sua família”.

O QUE É O SALÁRIO-FAMÍLIA

Mostrado assim, em linhas gerais, como o sistema evoluiu no Brasil até o projeto FRANCO MONTORO, poderemos agora examinar, resumidamente, o que é e o que vale o salário-família.

Preliminarmente, convirá mostrar como se desenvolveu nos textos pontifícios a idéia do proporcionamento do salário aos encargos familiares do salariado.

Na *Rerum Novarum* não explicitou LEÃO XIII o assunto; mas, depois de excluir o conceito anticristão do trabalho simples mercadoria, afirmou que o salário deve ser “capaz de sustentar o trabalhador sóbrio e honesto”. Ora, quando êsse trabalhador é um chefe de família, cujos deveres de estado incluem o sustento dos seus, é claro que o seu salário lhe deve permitir atender a essa obrigação. Isso é tanto mais certamente o ponto-de-vista de LEÃO XIII quan-

do êle, em outra parte da encíclica, ao afirmar o direito à propriedade familiar, declara que a “natureza impõe ao pai o sagrado dever de alimentar e de sustentar os seus filhos”.

No *Quadragesimo Anno*, porém, Pio XI deu ao caso a mais explícita das soluções, quando afirmou que “se deverá pagar ao operário um salário que lhe permita prover a sua subsistência e a dos seus”.

Finalmente, na *Mater et Magistra*, JOÃO XXIII, depois de lembrar que Pio XI, na *Quadragesimo*, afirmara que, na determinação do salário, “a justiça exige que se tenham em conta as necessidades de cada trabalhador e a sua responsabilidade familiar”, declarava, tornando ainda mais manifesto o seu pensamento, que “é necessário que aos trabalhadores se dê um salário que lhes proporcione um nível de vida verdadeiramente humano e lhes permita enfrentar com dignidade as responsabilidades familiares” (itens 35 e 77 da edição de SÍNTESE).

Como se vê, é uniforme e inegável o ensinamento pontifício sobre o assunto. Vejamos agora como se justifica socialmente o salário-família.

Segundo a antiga concepção, ainda, muitas vezes, predominante, do que seja o regime salarial, era o trabalho considerado uma “mercadoria como as outras”: e deveria ser pago nessa base, puramente “objetiva”. O trabalho valeria assim — e qualquer que fôsse a sua origem — certa importância, ou, se se quizer, certa percentagem do valor do produto que dêle resulta.

Seria dêsse modo independente de quem o executasse. Da mesma

forma que uma mesa ou um martelo “vale” certa quantia e por ela se troca, sem se indagar quem os fez, assim também dada quantidade de trabalho “vale” certo salário, seja quem fôr que o execute. É a velha regra que entre nós se traduziu na Lei n.º 21 417, de 17 de maio de 1932 (quer dizer: em pleno período de elaboração da nossa legislação trabalhista), e que declarava: “a todo trabalho de igual valor corresponde salário igual”. Mesmo, porém, os mais ortodoxos defensores da teoria do trabalho-mercadoria, já haveriam de admitir uma brecha nessa sua concepção absoluta; e é que o trabalho realizado a certas horas, ou num dia de folga, ou em condições de especial periculosidade, “vale” mais, por unidade, do que o que se realiza em circunstâncias normais.

Ainda que se quisesse considerar a regra “para trabalho igual, igual salário”, dever-se-ia dar-lhe uma interpretação mais elástica. É claro, com efeito, que um salário de 100 pago a um trabalhador solteiro não é “equivalente” a igual salário de 100 pago a um trabalhador que tenha de sustentar mulher e três ou quatro filhos. Se essa igualdade satisfaria a justiça comutativa (*do ut des*), não corresponderia, a nosso ver, à justiça distributiva. Poderia dar o conforto ao solteiro: não daria mais do que a miséria ao pai de família.

Pode-se, porém, ir mais longe e dizer que o trabalho não é, de modo algum, “mercadoria como as outras”. Realizado pelo homem, nêle, de certo modo, o “homem se encarna”; e passa a ser alguma coisa de humano. Diz, claramente, João XXIII na *Mater et Magistra*

que o trabalho não deve ser considerado mercadoria, mas *um modo de expressão direta da pessoa humana*” (item 21 da já citada, e excelente, edição do n.º 11 de SÍNTESE). De modo que vendê-lo como se vende um quilograma de carne ou uma barra de ferro é fazer tráfico humano tão “justo” quanto as transações que se realizam nos mercados de escravos (que ainda existem)...

Excluído, pois, da fixação do salário a outra “lei de bronze” — “por igual trabalho, igual remuneração” —, resta proporcionar o salário, adotando a fórmula distributivamente mais justa: a igual trabalho, iguais condições de conforto concedido ao trabalhador. O que leva a juntar-lhe à remuneração uma parte proporcionada a seus encargos familiares: e isso é, exatamente, o salário-família.

Restaria, ainda, determinar como se faça êsse proporcionamento. Duas modalidades mais gerais podem então ser consideradas: o *salário-familiar absoluto* e o *salário-familiar relativo*. No absoluto considera-se a família média do trabalhador (conforme a revelam as estatísticas): e fixa-se o salário de modo que baste para o sustento dessa família normal.

Fôssemos admitir que o texto constitucional de 1946 traduz uma concepção coerente do assunto, diríamos que é êsse o tipo de salário familiar por êle determinado, já que o art. 157, antes citado, manda pagar um “salário-mínimo capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e de sua família”.

Nesse caso — e obedecida a letra expressa da Constituição — o

que se teria de fazer seria fixar um salário-mínimo que permitisse ao trabalhador pai-da-família-média da região sustentá-la normalmente.

Nem se diga que isto seria absurdo, porque o regime de salário absoluto é adotado em outros países. Assim é que o "Family Allowance Act" da Nova Zelândia, um dos mais antigos sobre o assunto (setembro de 1926), manda pagar ao trabalhador um *standard wage* (salário padrão ou normal) capaz de sustentar uma família com dois filhos.

Se o sistema não é em si mesmo absurdo; e se é — como parece resultar do texto claro, o adotado pela Constituição de 1946 — não cremos que seja o mais justo.

Não o é, antes de tudo, porque a família-média não existe senão como ser-de-razão. Na estimativa que acompanha a Exposição de Motivos do Ministro MONTORO, admite-se que a família média tenha 1,21 filhos. É claro que *nenhuma* família real tem 1,21 filhos... E dar um salário-família que corresponda à manutenção de 1,21 filhos é *dar de mais* para os que têm um só filho e *dar de menos* para os que tenham dois filhos (ou mais). De modo que, baseado nesse valor, o salário seria universalmente injusto...

A justiça está, pois, em pagar um *salário-família relativo*, isto é, variável com o número de filhos. Desde logo, devemos excluir o salário que se pague apenas depois do terceiro, do quarto ou do quinto filho. Se esse acréscimo proporcional se acrescentasse ao salário familiar absoluto e se pagasse a partir do filho que excede da mé-

dia (isto é, no caso citado, a partir do segundo filho) a solução seria mais defensável (embora, para as famílias menores do que a média, fôsse pago para uma série de "filhos hipotéticos", *mythical children* — como os chama HUGH VIBART em sua obra clássica sobre o assunto *Family Allowances in Practice*).

Mas, se se pagasse apenas o salário-mínimo (capaz de sustentar o trabalhador individual) e um acréscimo familiar a partir do quarto ou quinto filho (como quis fazer a errada legislação trabalhista brasileira em sua esdrúxula tentativa de "proteção" às famílias numerosas), quando os pais o recebessem já estariam em tais condições de miséria que de nada lhes valeria.

Se o salário deve ser relativo, proporcionado exatamente ao número de filhos, há ainda a considerar o modo como se deve fixar o acréscimo devido para cada filho.

Em primeiro lugar, deve-se examinar se esse acréscimo deve ser uma *quantia* determinada para cada filho, ou uma *percentagem* do salário do pai.

A modalidade: quantia determinada (digamos, *n* cruzeiros para cada filho) estaria mais de acôrdo com o princípio defendido pela maioria dos tratadistas e segundo o qual o "acrécimo familiar" deve ser absolutamente independente do salário, sendo fixado apenas pela consideração de ser o necessário para o sustento da criança. Aliás, essa é a modalidade mais difundida em todo o mundo; foi adotada em quase tôdas as iniciativas brasileiras; e é a que existe desde 1943 para o funcionalismo federal.

O PROJETO MONTORO

O projeto MONTORO entra, de certo modo, nessa classe, quando manda pagar “uma quota percentual, calculada sobre o valor do salário-mínimo local”, fixado nos primeiros três anos, êsse percentual, em 5 %, ou seja, a vigésima parte do salário-mínimo — o que poderia significar que o sustento da criança consome 1/20 do que é necessário para sustentar o pai adulto.

A segunda modalidade (pagar um acréscimo de $n\%$ do salário do pai para cada filho menor que tenha) é a que estava na iniciativa histórica do Deputado SÁ FILHO, que citamos antes.

Outra questão que se põe, consiste em saber se o acréscimo pago para cada filho é constante, quer dizer, se se paga a mesma coisa para o primeiro, como para o segundo, como para o décimo filho.

Há três tendências diferentes quanto a essa parte. Em alguns países o acréscimo *por filho* é constante. É o que está na legislação brasileira vigente e é o que está no projeto MONTORO.

Em outros países — que constituem a maioria — o acréscimo pelo segundo filho é maior do que o acréscimo pelo primeiro, o acréscimo pelo terceiro é maior do que o acréscimo pelo segundo, e assim sucessivamente. Argumentam os partidários dessa solução que assim se estimula o aumento demográfico: o que é vantajoso nos países de pequena densidade de população.

Há, também, algumas legislações que adotam um acréscimo decrescente: o segundo filho recebe menos do que o primeiro, o tercei-

ro menos do que o segundo, e daí por diante. O argumento dos que defendem êsse salário é que muita coisa usada pelo primeiro filho pode ser aproveitada pelo segundo, etc.

Valerá, talvez, a pena, neste ponto, dizer alguma coisa sobre o que vale o salário-família em relação ao que o empregado ganha como salário normal.

Pelo projeto MONTORO vimos que, qualquer que seja o salário, o acréscimo familiar corresponderá a 5 % do salário mínimo local. Admitido para êsse o valor-teto atual — aproximadamente Cr\$ 14 000,00 (e o projeto manda tomar para o cálculo um valor arredondado em milhares de cruzeiros) — tem-se que o acréscimo por filho será 5 % de Cr\$ 14 000,00, ou seja, Cr\$ 700,00, quer o empregado ganhe o mínimo possível, quer ganhe Cr\$ 20 000,00, Cr\$ 30 000,00 ou mais. E como a família média é, de acordo com os dados da Exposição de Motivos que acompanha o projeto MONTORO, de 1,21 filho, vê-se que o acréscimo *médio* para cada empregado será de cerca de Cr\$ 850,00. Para um salário básico de Cr\$ 20 000,00, isso representa 4,1 % do básico; para um salário básico de Cr\$ 30 000,00, seriam 2,8 %.

Para referir um dado estrangeiro como comparação, pode-se dizer que, na França, a Federation des Familles, no congresso de 1953 em Angers, calculou que os “abonos familiares” representam uma proporção que vai de um terço a um pouco menos da metade dos recursos familiares (ou seja, de 33 % a um pouco menos de 50 % do total). Isto significaria que o acrés-

cimo familiar corresponderia de 50 % até quase 100 % do salário básico (contra os 2,8 % ou 4,1 %, citados, do projeto brasileiro).

E B. BECK, num interessante trabalho "Les enfants subventionnés", publicado em *Preuves* (setembro de 1956), cita alguns exemplos individuais mais eloqüentes. É o caso de M. A., ferroviário aposentado, que recebia por trimestre 92 930 francos (antigos) do acréscimo familiar contra 75 720 da pensão; é o caso da Sra. E., que recebia 20 800 francos de acréscimo familiar para somar aos 22 560 de salários dos seus dois filhos que trabalham e são a única outra fonte de renda familiar, etc.

CONCLUSÃO

Para não alongar ainda mais essas notas, convirá, talvez, lembrar:

a) que os sindicatos operários não cristãos foram, a princípio, muito contra o salário-família ("the Social Democratic Unions have, for various reasons, disliked

and opposed the development of the Family Allowance system "Hugh Vibart" Family Allowances in practice"), alegando que tinham como efeito fazer baixar o salário básico ("quanto mais alto o salário-família, tanto mais baixo o salário básico", escrevia HERMANN KAUELER em *Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht*); e constituíam uma sujeição mais do salariado em relação a seu patrão;

b) que, depois, o regime passou a ser aceito por todos ("hoje ninguém pensa em contestar a justiça — *le bien fondé* — do salário-família", E. BECK, op. cit.);

c) que esboços ao menos do sistema vêm desde o imperador AUGUSTO ("precedentes vêm desde a legislação demográfica de AUGUSTO", FERDINANDO LOFFREDO, *Politica della famiglia*), sendo que em 1789 na Manufacture des Gobelins já se pagava um acréscimo família de vinte soldos e mais dez soldos para cada filho incapaz de trabalhar;

d) que o regime está hoje quase universalmente espalhado.