

## APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA GENERALIDADE E DA UNIDADE NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO FRANCÊS CONTEMPORÂNEO\*

Martha Halfeld Furtado de Mendonça Schmidt\*\*

### I - INTRODUÇÃO

1. Antes de 1945, quase não se pode falar em proteção social na França. Aliás, a expressão *sécurité sociale* nem sempre existiu e a noção protetora social tem sido modificada apreciavelmente, desde os anos 40 .

Anteriormente a essa data, as técnicas protetoras sociais dos cidadãos eram consideravelmente fracas, tanto com relação ao número de pessoas protegidas, quanto com relação ao número de benefícios que existiam então. Nem as técnicas primitivas do século XIX, entre as quais se incluem a caridade e a previdência individual, nem as técnicas derivadas dos seguros sociais, como as reparações familiares, de acidentes de trabalho e de enfermidades profissionais, eram, nos anos 1940, mais suficientes para proteger o indivíduo contra os riscos sociais. Além disso, as técnicas derivadas, mais desenvolvidas, só existiam para a assistência aos empregados (trabalhadores assalariados).

Depois da Segunda Guerra Mundial e considerando as várias circunstâncias sociais, econômicas, internacionais, era necessário fazer nascer um novo sistema protetor social que teria por meta principal a extensão da cadeia protetora para as outras pessoas da sociedade.

Assim foi que, na Grã-Bretanha, veio à tona em 1942 o famoso *Relatório Beveridge*, redigido por Lord Beveridge, então um dos altos funcionários do governo britânico. Pode-se considerar que esse Relatório é o pai da moderna previdência social, graças à sua influência nas legislações posteriores de muitos países.

Dentro do mesmo espírito, na França, aparece enfim em 1945 um plano novo, indubitavelmente influenciado pelas idéias do *Relatório Beveridge*. Introduzido pela ordenação de 4 de outubro de 1945 e seguido de quatro outras ordenações em 1946, o novo plano expressou concepções mais largas e, pois, mais sociais, de acordo com os novos princípios de generalidade e unidade.

Em resumo, elaborado ao término da Segunda Guerra Mundial e da Revolução Industrial, o novo plano se apoiou em princípios do *Relatório Beveridge*. As razões para a renovação do sistema francês são variadas. Em primeiro lugar, o pleno período liberal colaborou com o nascimento de uma teoria mais democrática, através da qual se poderia adquirir uma redistribuição mais eqüitativa da receita global do país. Em

---

\* Trabalho apresentado no curso de pós-graduação em *Direito do Trabalho e Previdência Social* na Universidade Panthéon-Assas (Paris II), na França, em dezembro/98. Original em francês.

\*\* A autora é Juíza do Trabalho Substituta da 3ª Região (MG), Professora Assistente da UNA Ciências Gerenciais em Belo Horizonte (MG) e pós-graduanda em *Direito do Trabalho e Previdência Social* na Universidade Panthéon-Assas (Paris II), na França.

segundo lugar, os efeitos do recente conflito mundial e da revolução industrial no estado de vida da população eram catastróficos, sem falar das numerosas mortes de homens em idade produtiva. Finalmente, o objetivo de estabilização econômica teve como base a garantia de recursos mínimos para toda a população. Essas são as razões pelas quais as nações civilizadas ficaram seriamente preocupadas com a melhoria da condição de vida e com a proteção social no mundo.

2. Mas algumas perguntas importantes se impõem. Uma dessas perguntas é muito atual e concerne à aplicação dos princípios fundamentais do plano de 1945. Realmente, se esse plano é tão decisivo, são os seus princípios fundamentais ainda hoje aplicados no direito previdenciário francês contemporâneo?

Tal será o objeto deste trabalho. A pergunta será abordada sob uma forma simples, geral e a mais didática possível. Primeiro, serão analisados os princípios fundamentais do plano de 1945 (II) e, em seguida, sua aplicação no direito previdenciário francês contemporâneo (III).

## II - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PLANO DE 1945

3. Apoiada na noção do *Relatório Beveridge*, a França fez publicar a ordenação de 4 de outubro de 1945, "pedra angular do novo plano". Esta ordenação foi seguida através de quatro outras complementares em 1946. Como conseqüência, considera-se que o plano não se constitui somente da ordenação promulgada em 1945, pois também engloba os textos legislativos que o seguiram, bem como toda a filosofia que o inspirou.

### II - A - Princípios de generalidade e unidade

4. O plano nascido em 1945, na França, pretende garantir a subsistência familiar de todos os indivíduos em todas as circunstâncias. Trata-se, aqui, do princípio da generalidade, que possui um amplo objetivo protetor a toda a população contra todos os riscos.

Em geral, a nova noção de previdência social compreendia então:

- 1) a proteção não só dos empregados (assalariados), mas de toda a população, inclusive dos trabalhadores autônomos;
- 2) a eliminação da indigência;
- 3) a compensação das desigualdades econômicas e sociais entre os cidadãos, o que teve por meta uma redistribuição melhor de rendas.

Tudo isso quer dizer que o espírito do plano tinha intenção altamente altruísta em face da maioria dos cidadãos que, naquele tempo, não poderia assegurar a sua subsistência econômica, frente às diferentes circunstâncias já mencionadas. Realmente, uma evocação estava na ordem do dia: "Um plano completo de previdência social para assegurar a todos os cidadãos os meios de existência, em qualquer hipótese na qual eles não seriam capazes de assegurá-la através do trabalho."

5. Além disso, esse ponto do programa do Conselho Nacional da Resistência abre caminho à demonstração de outro princípio do plano : o da unidade. O princípio da unidade propôs a criação de um regime único, geral, para toda a população que, daí em diante, receberia os benefícios através de entidades encarregadas da administração de todos os riscos. Os regimes especiais seriam absorvidos então pelo regime geral, através de uma unificação estrutural que teve por objetivo evitar desigualdades.

Utopia social para alguns, esse princípio será condenado a ser simples teoria, principalmente em razão de interesses corporativos. Mas isso será melhor analisado no item III abaixo.

## **II - B - Proteção para a família**

6. Paralelamente a tudo o que foi exposto, é indispensável, porém, adicionar que o plano pensou na mais ampla proteção possível à família, seja do ponto de vista da subsistência, seja do ponto de vista da compensação de despesas familiares. Isso porque as perdas de vidas humanas, os danos, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais que apareceram como conseqüências físicas dos eventos mundiais eram profundamente prejudiciais à base familiar: de um lado, não havia mais tantas pessoas trabalhando; de outro, havia mais pessoas dependentes a sustentar.

Essa proteção à família é a razão pela qual o plano compreendeu ainda, apesar de em caráter secundário, uma proteção:

- a) ao emprego (ou contra o desemprego);
- b) à renda profissional, até mesmo no caso de doença, de maternidade, de invalidez, de acidente de trabalho e velhice.

Da mesma forma, o plano estabeleceu uma compensação para as despesas familiares e uma política de prevenção contra enfermidades e acidentes de trabalho.

Assim, diferentemente dos esforços dos outros países, que se basearam principalmente em uma política de luta contra o desemprego, a França editou medidas que tiveram por objetivo primordial as prestações familiares e a aposentadoria. A proteção contra o desemprego, aqui, foi considerada não em si mesma, mas como forma subsidiária de proteção à família.

7. Depois de 1945, com a implantação das idéias preconizadas pelo plano, a instabilidade e a precariedade da legislação protetora desapareceram. Uma forma de solidariedade nacional nova foi estabelecida, ocupando o lugar da solidariedade familiar então existente. Tudo isso teve como objetivo a implantação dos princípios fundamentais do plano.

8. Todavia, ainda que esses princípios fundamentais contivessem um conjunto de idéias favoráveis ao desenvolvimento da previdência social, apareceram obstáculos de ordem prática para colocá-los em aplicação. É sobre isso que trata o item seguinte deste trabalho.

### III - APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PLANO DE 1945 NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO FRANCÊS CONTEMPORÂNEO

9. A proteção social nasceu do ideal de melhorar as condições de vida da população, protegendo-a contra riscos dos quais ela não poderia escapar. Atualmente, o Estado assume a responsabilidade dessa missão, porque um dos seus objetivos é promover o bem comum entre os indivíduos, principalmente os mais necessitados. A previdência social tornou-se um sinal de progresso social.

O plano de 1945 é um "eterna referência" para o direito previdenciário francês, ainda que algumas condições para sua aplicação tenham sido modificadas pelo passar dos anos. Aqui, duas nuances devem ser trazidas à baila: por um lado, a evolução mesma da legislação (III-A); por outro lado, o problema da eficiência do sistema ante às necessidades da população (III-B).

#### III - A - Evolução da legislação

10. Desde o plano de 45, várias modificações foram efetuadas no direito previdenciário, tendo em vista as circunstâncias políticas e sociais. Os princípios fundamentais sofreram então algumas modificações no que concerne à sua aplicação.

A esse respeito, o próprio texto da ordenação de 4 de outubro de 1945 admitia, ao lado do regime geral, a existência: a) provisória de certos regimes especiais; b) definitiva do regime agrícola. Depois, um decreto de 1946 manteve esses regimes como autônomos e uma lei de 1948 criou outros regimes de aposentadoria autônomos próprios para categorias de comerciantes, artesãos, empregadores e membros de profissões liberais. Isso significa que os princípios de unificação e de generalização suportaram uma modificação desde o começo do plano, diante da hostilidade de categorias profissionais já organizadas.

11. Mas o regime geral foi sendo aplicado, pouco a pouco, a categorias diversas: estudantes (lei de 23 de setembro de 1948), militares de carreira (lei de 17 de abril de 1949), escritores não empregados (lei de 21 de julho de 1949), inválidos, viúvas e órfãos de guerra (lei de 29 de abril de 1954) etc. A generalização, assim, foi estabelecida, mas por justaposição de regimes, o que é contrário ao princípio da unidade contido no plano de 45.

Ainda no tocante ao princípio da generalização, o preâmbulo da Constituição Francesa de 27 de outubro de 1946 assegura que "A nação assegura ao indivíduo e a família as condições necessárias para o seu desenvolvimento." Estipula também o preâmbulo que "A nação garante a todos, notavelmente à criança, à mãe e aos trabalhadores idosos, a proteção da saúde, da segurança material, do repouso e do lazer." A Constituição de 4 de outubro de 1958, atualmente em vigor, assegura no preâmbulo sua vinculação aos mesmos princípios.

12. De qualquer maneira, uma certa evolução desde o seu lançamento é bastante aceitável, mesmo porque o plano de 45 foi desenvolvido no período moderno, em pleno florescimento das idéias sociais do pós-guerra, enquanto que o ordenamento

jurídico hoje existente (período contemporâneo) traduz já o acúmulo das experiências práticas de implantação da nova ordem. Nesse passo, parece útil adicionar que o plano de 1945 deixou as portas abertas antes para uma harmonização de regimes que para uma unificação, tendo por objetivo não mais a igualdade absoluta de tratamento, mas a eliminação das grandes desigualdades sociais. É importante então perguntar se o sistema atual, sempre inspirado pelos princípios do plano, responde às necessidades da sociedade. Isso nos conduz ao subtítulo seguinte.

### **III - B - O problema da eficiência do sistema face às necessidades da população**

**13.** Pergunta essencial sobre a qual se responderá que têm surgido problemas, tanto em matéria de eficiência e de equidade quanto em matéria de financiamento. A esse respeito, o evento mais decisivo é o do envelhecimento da população.

O envelhecimento da população conduz a um crescimento de despesas com saúde: as pessoas de 60-69 anos consomem mais de três vezes mais medicamentos que as crianças de 10-19 anos. E, de acordo com a Agência Francesa de Medicamentos, a França consome duas vezes mais antibióticos que a Inglaterra e duas vezes e meia mais que a Alemanha; e três a quatro vezes mais psicotrópicos que os dois vizinhos.

O exemplo dado, no que toca à idade, ilustra bem a relação entre as duas populações: a de contribuintes e a de beneficiários, relação essa essencial para o financiamento de todo sistema protetor social. Além disso, os números do relatório *Briet*, dedicado às perspectivas de aposentadorias, a longo prazo, são impressionantes: o número de contribuintes por aposentado diminuirá, entre 1995 e 2015, de 1,75 a 1,22 para o regime geral, de 2,53 a 1,40 para o regime do funcionalismo civil e de 3,62 a 1,33 para as coletividades locais.

Entretanto, a política familiar vigorosa que foi estabelecida, desde o plano, pode conferir à França um coeficiente de natalidade de 1,72 em 1996, mais que o da Alemanha (1,44) ou da Itália (1,22), o que é relevante, considerando-se a correlação existente entre a situação demográfica e o seguro social.

**14.** Finalmente, de acordo com tudo que se mencionou até aqui, pode-se chegar a uma conclusão: as circunstâncias econômicas, políticas e sociais que apareceram depois do plano de 45 não permitiram pôr em aplicação tudo aquilo que ele previu. Nesse passo, o plano de 1945 constitui o começo do sistema presente de previdência social, o qual instituiu um outro tipo de lógica, próxima à lógica do seguro então existente: a lógica da assistência. Pode-se, então, dizer que o plano de 45 constitui ainda hoje inspiração para se atingir o ideal de extensão da trama protetora a toda a população contra todos os riscos.

O sistema presente tem, porém, um ponto inquestionável a seu favor: os benefícios por ele assegurados estão realmente disponíveis à população. Não se trata apenas de exposição teórica de direitos, mas de efetividade prática, comprovada através da utilização.

Todavia, devido aos problemas de financiamento e ao objetivo de melhorar a

eficiência protetora, uma reforma do sistema presente é esperada para o futuro. Essa reforma também teria por meta a harmonização da proteção social, isto quer dizer, a aplicação do princípio da uniformidade protetora. Neste ponto, o projeto para implantação de seguro de saúde universal, que será analisado pelo Parlamento em março de 1999 e que propõe extensão do atendimento médico a toda a população, pode proporcionar um dos resultados almejados pelo plano de 45.