

Desemprego

Problema sócio-econômico. Origens, repercussões e formas. Sistemas de prevenção e combate. O desemprego no âmbito da Segurança Social. Posição histórica do problema em vários países. O desemprego no Brasil.

Aiman Guerra Nogueira da Gama
Assessor Legislativo do Senado Federal

I PROBLEMA SÓCIO-ECONÔMICO

sobre a Constituição”).

1. Afirmou o Presidente ABRAHAM LINCOLN, em 1860, que a causa primária da grande prosperidade dos Estados Unidos não era, propriamente, a sua Constituição e, sim, alguma coisa que jaz por trás dela e que “se envolve mais intimamente em torno do coração humano. Essa alguma coisa é o princípio de “Liberdade para todos”, o princípio que abre o **caminho** para todos, dá esperança a todos e, por conseguinte, **empreendimento** e **atividade** a todos” (“Fragmento

Nessas palavras do grande estadista norte-americano encontra-se o fundamento principal, a base, o alicerce da organização democrática do seu povo.

Esse mesmo pensamento, de profunda compreensão do fenômeno humano e social, aplica-se em relação a um outro princípio, tão importante e fundamental, ao qual se encontra intimamente ligado e entrosado: o da “igualdade entre todos” — indispensável numa verdadeira democracia. Igualdade de direitos e deveres, de

tratamento legal, de oportunidades de trabalho. Igualdade — cumpre proclamar — que se tornou no ideal consagrado em tôdas as Constituições dos povos livres, mas cuja obtenção ainda está muito longe de ser uma realidade.

Com apoio nesse princípio — que apresenta os mais variados aspectos, matizes e repercussões —, as massas trabalhadoras caminham pela estrada das reivindicações sociais, procurando uma “igualdade mínima”, que também “abre o **caminho** para todos, dá esperança a todos e, por conseguinte, **empreendimento e atividade** a todos”.

Infelizmente, o que ainda impera são as desigualdades, oriundas da própria natureza dos homens, que pensam, em primeiro lugar, em si e não na coletividade ou no interêsse geral da Nação.

2. O trabalho humano, que compreende não apenas o esforço físico, mas também o mental e o intelectual, constitui um dos principais fatores da produção.

Bem aplicado o princípio de “igual oportunidade de trabalho”, haveria maior capacidade de produção, aumento do poder aquisitivo, melhoria do mercado interno e, conseqüentemente, do nível de vida.

Os homens, no entanto, deixam de lado essas considerações. Dedicam-se ao aumento da produção visando, exclusivamente, à sua transformação em **poder pessoal**.

3. As grandes transformações ocorridas no mundo ocidental, do século XIX em diante, trouxeram imenso progresso à técnica da **produção**, que passou a ser maior e melhor em todos os setores. Continuou, porém, esquecida, sob seus vários aspectos, a técnica da **distribuição**, inclusive no que se refere à riqueza, que é, sem dúvida, o fator responsável pelas desigualdades existentes, pelo aparecimento dos maiores problemas sócio-econômicos que preocupam as sociedades modernas, entre os quais se arrola o do **desemprego**.

II

ORIGENS,

REPERCUSSÕES

E FORMAS

4. O desemprego, que existe desde os primórdios da civilização como forma individual, é contemporâneo como fenômeno coletivo. Inserindo-se e produzindo efeitos no campo sociológico e econômico, constitui séria preocupação para os governos de todos os países.

5. Não se pode afirmar que a causa primária do seu aparecimento seja a criação da máquina, que veio substituir a mão-de-obra. Múltiplas são, na verdade, as causas que o determinam: superprodução, leis mal aplicadas, distribuição defeituosa de mão-de-obra, falta de correlação entre a produção de determinados produtos e a possibilidade de absorção do mercado, absorção do consumo por grupos econômicos, semimonopolistas ou não etc.

6. As repercussões do desemprego são as mais amplas possíveis, uma vez que êle, entre outros fatores:

- a) desenvolve a amargura nos que não encontram meios de ganhar a sua própria subsistência e a de suas famílias;
- b) ocasiona a ociosidade, despertando instintos de rebelião e impelindo as classes trabalhadoras para as doutrinas ruins aos direitos fundamentais do homem, às liberdades públicas e à estabilidade social;
- c) colabora para o aumento dos fenômenos mórbidos e da criminalidade comum;
- d) consome os meios de subsistência de largos grupos da população, contribuindo para a diminuição dos salários dos que trabalham, com evidentes prejuízos para todos;
- e) constitui um fator de desmoralização ao deixar sem emprego indivíduos plenamente capacitados para o trabalho, física e mentalmente.

7. Assim, o mal-estar social que o desemprego provoca é suficiente para ocasionar problemas políticos de grande envergadura, de intensas repercussões negativas para a vida sócio-político-econômica do país em que êle aparece. Essas as razões que têm levado os governos a procurar os meios de preveni-lo e de combatê-lo, com vistas à sua solução, e, ainda, a amparar os trabalhadores por êle atingidos.

8. Essa preocupação é tão forte e constante que grande número de nações têm feito constar, **expressamente**, de suas Constituições, referência especial ao desemprego. Entre essas podem ser citadas as seguintes: República Federal da Alemanha (art. 74, § 12), República Árabe Unida (art. 20), Brasil (art. 157, XV), Bulgária (art. 75), Costa Rica (art. 72), Indonésia (art. 36), Iugoslávia (art. 36), Itália (art. 38), Polônia (art. 58), Suíça (art. 34, **ter**) e Principado de Mônaco (art. 26).

Refletindo, ainda, essa tendência, a Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.), em sua primeira reunião, realizada em Washington, em 1919, adotou a Convenção n.º 2, "relativa ao desemprego", dispondo sobre os meios a serem usados para a sua prevenção, os métodos para remediar as suas conseqüências e o levantamento de dados estatísticos e demais medidas necessárias ao seu combate. Tratou, também, da criação de um sistema de agências públicas não-retribuídas de colocação, sob o controle de uma autoridade central. Estabeleceu, quanto à nomeação de Comitês, onde deveriam figurar representantes dos empregados e dos empregadores, para serem consultados sobre o funcionamento das mencionadas agências. Dispôs, ainda, sobre a instituição de diversos sistemas de seguro para atender aos trabalhadores desempregados.

9. Para entender-se melhor o problema é necessário se faça um estudo mais completo e uma pesquisa comparativa das legislações.

10. Os estudiosos da matéria classificam e dividem o desemprego de várias formas, utilizando-se da terminologia mais diversa possível.

Do ponto de vista social e econômico, no entanto, pode-se dizer que ele se apresenta sob três maneiras distintas: desemprego em massa, desemprego friccional e desemprego estacional.

11. O fenômeno do desemprego em massa, que os economistas e sociólogos do mundo inteiro buscam meios de evitar e combater e que se abate sobre os países industrializados de tempos em tempos, mas cuja última aparição remonta, aproximadamente, a 1930, tem como causa imediata a redução da procura global e, conseqüentemente, o declínio de toda a estrutura econômica do país. É a forma mais grave de desemprego. O seu aparecimento deve ser combatido pelos governos, com a adoção de medidas que estimulem as despesas de capital e aumentem o poder aquisitivo dos consumidores. A ação governamental, nesse setor, pode assumir as mais diferentes formas, que compreendem, desde a diminuição da taxa de juros e a redução dos ônus fiscais, até o aumento das despesas públicas e a concessão de prestações por desemprego.

12. O **desemprego friccional, fracionário, setorial ou parcial** é originário do aperfeiçoamento das técnicas e dos métodos de produção, bem como das variações da demanda, ocasionadas por fatores diversos. Nesse caso, mais comum e, portanto, o mais visado e atendido pelas legislações, é aconselhável, entre outras medidas, que os trabalhadores desempregados mudem de ocupação, aprendendo, se possível, um outro ofício. Não havendo diminuição na demanda global, um novo emprego poderá ser rapidamente encontrado.

13. O **desemprego estacional**, terceiro tipo, é próprio de certos ramos de atividade econômica, como o comércio hoteleiro, a pesca e a agricultura. O emprego só existe, praticamente, nos períodos da estação, estando os trabalhadores habituados a procurar outra ocupação durante o ano.

14. Infelizmente, não se pode caracterizar o desemprego por qualquer estimativa estatística, sendo impossível, assim, prever-se a sua importância ou volume em relação ao futuro.

Os técnicos incumbidos do estudo da matéria em todo o mundo afirmam, entretanto, que, nos países de moeda estável, o desemprego mínimo irredutível pode ser calculado em 2% da mão-de-obra total. No momento em que ultrapassar uma taxa superior a 5% ele reclama a adoção de medidas apropriadas e rápidas.

III

SISTEMAS DE PREVENÇÃO E COMBATE

15. Além das providências governamentais já mencionadas, outras podem ser adotadas para combater o desemprego em suas várias modalidades, como as seguintes: **a)** a organização do mercado de trabalho de cada país, através da criação de serviços públicos de colocação, com um plano sistemático de emprego para os trabalhadores, embora tal fato não crie, de **per si**, o trabalho; **b)** a adoção de um plano de obras públicas, que pode ser atrasado ou adiantado de acôrdo com as atividades econômicas do país; **c)** antecipação de obras governamentais previstas para período posterior; **d)** o estímulo, por diversas formas, aos investimentos nas indústrias privadas; **e)** o aumento dos pedidos às indústrias, por parte do Governo; **f)** a redução das horas de trabalho, **em condições especiais** e para determinado tipo de desemprego; **g)** a instituição de medidas de assistência profissional e de readaptação do pessoal, com a colaboração das empresas, que podem facilitar a readmissão dos trabalhadores despedidos etc.

16. Os sistemas de **auxílio** aos desempregados, igualmente, são diversos, podendo ter o aspecto **assistencial**, prestado pelo Estado, ou o de **seguro**, obrigatório ou facultativo, possuindo, nesse caso, o caráter de um direito, uma vez que decorre de base contributiva.

17. Como se vê, trata-se de matéria de alta complexidade, cuja solução só pode ser obtida através da adoção da série de medidas acima, que devem ser postas em funcionamento **ao mesmo tempo**, uma suprimindo a outra.

Nada adiantaria a instituição de certas providências governamentais, visando à criação de empregos etc., se larga parte da população continuasse desempregada, sem qualquer amparo financeiro e, portanto, sem o poder aquisitivo necessário à sua manutenção. As repercussões econômico-sociais continuariam a ser as mesmas.

De nada serviria, igualmente, a concessão de quaisquer auxílios monetários se não fôssem criadas oportunidades de trabalho — tôda uma população passaria a depender, exclusivamente, do Estado, como um pêso morto, improdutivo. É evidente que tal situação não poderia perdurar por muito tempo.

18. Dessa forma, é indispensável que os governos, ao cuidarem do problema do desemprego, adotem tôdas as medidas indicadas **ao mesmo tempo, paralelamente**, pois só assim êle poderá ter solução satisfatória.

IV

O DESEMPRÊGO NO ÂMBITO DA SEGURANÇA SOCIAL

seus planos gerais.

Evidentemente, a criação desse tipo de seguro-desemprego deverá ser precedida de cálculos atuariais, uma vez que, se não for atendido a tempo, em épocas de crise, poderá ultrapassar todos os limites previstos, com prejuízo para a totalidade dos contribuintes, beneficiários dos planos do seguro social normal. Não obstante, é indispensável a sua implantação.

O grande mestre PAUL DURAND, sobre esse aspecto, esclarece:

“Les gouvernements, les syndicats ouvriers, les chefs d’entreprises ont, peu à peu, pris conscience de la nécessité de remédier au chômage. Une lutte aux aspects divers a été entreprise pour prévenir le chômage ou pour le faire disparaître s’il est survenu. Mais, à côté de cette politique de l’emploi, il a paru nécessaire d’assurer la subsistance des chômeurs: c’est ainsi que furent instituées l’assistance et surtout l’assurance chômage.”

Além disso, afirma, ainda, esse autor:

“L’assurance chômage ne se borne d’ailleurs pas à remplir une fonction sociale, en assurant l’existence des chômeurs. Elle a aussi une fonction économique. Elle prélève les fonds qui lui sont nécessaires lorsque le taux de l’occupation est élevé, et qu’il y a une tendance à l’inflation des prix. Elle augmente les revenus susceptibles d’être dépensés, et elle stimule la consommation pendant les périodes de crise. Elle régularise ainsi la vie économique, et renforce l’action d’une politique de lutte contre les crises.”

(“La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale”, pag. 213).

20. Dois são os tipos de auxílio concedidos pelos sistemas de seguro-desemprego: **indenização por desemprego**, sob a forma de pagamentos periódicos, e **prestações em natureza** por parte do serviço de emprego, consistindo essas últimas em serviços de orientação, de colocação e, quando preciso, de reeducação profissional.

O primeiro tipo pode ser comparado ao seguro-doença e depende do preenchimento de certas condições e o segundo se assemelha às medidas adotadas pelos serviços de saúde ao combater as doenças: são aplicadas, gratuitamente, para todos.

21. O amparo a ser concedido aos desempregados, mediante prestações, no quadro dos sistemas de seguro ou de assistência social, revestiu-se de caráter esporádico e experimental até depois da Primeira Guerra Mundial, quando, então, foi estabelecido, no Reino Unido, um sistema nacional de seguro, com base no qual, durante os trinta anos seguintes, mais de vinte países industriais introduziram sistemas de seguro-desemprego.

Apesar da hesitação existente, implantaram-se os regimes do seguro-desemprego, e o tempo decorrido tem demonstrado a sua viabilidade, que é explicada, sem dúvida, pela maneira como o desemprego é distribuído entre um grande número de atividades econômicas e de indivíduos, todos cobertos pelo seguro.

22. Após o aparecimento, na maioria dos países, do seguro-desemprego e das medidas de assistência ao desempregado, não houve, no transcorrer dos últimos anos, grande aumento no número dos que o adotaram. Em 1949, por exemplo, essas providências estavam em vigor em vinte e dois países. O número permaneceu quase o mesmo até 1955. Poucas alterações ocorreram posteriormente, cumprindo notar a sua criação nos Países Baixos, na Iugoslávia e na Espanha.

A Alemanha, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, os Estados Unidos, a Espanha, a Grécia, a Irlanda, a Itália, a Iugoslávia, o Japão, a Noruega e outros adotam o seguro-obrigatório, enquanto que a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Suécia e a Suíça o mantêm em caráter **facultativo**.

V

POSIÇÃO HISTÓRICA DO PROBLEMA EM VÁRIOS PAÍSES

23. Para que se compreenda melhor a matéria, torna-se necessário um pequeno estudo histórico-comparativo do que ocorreu em alguns países, tais como na Grã-Bretanha, na França, nos Estados Unidos, na Espanha e, finalmente, no Brasil.

GRÃ-BRETANHA

24. Desde os fins do século XVI foi aceito, na Grã-Bretanha, o princípio de que a assistência à pobreza, em suas várias formas, deveria ser de responsabilidade pública.

Esse princípio foi adotado, na Inglaterra e no País de Gales, pelo **Poor Law Act**, de 1601, já havendo a Escócia aprovado um Ato semelhante em 1579. Ficou estabelecido, pelo mesmo, que as paróquias e as pequenas unidades distritais de govêrno deveriam retirar da arrecadação das taxas locais o suficiente para atender aos doentes, necessitados e desabrigados.

O **Poor Law Act**, arrojado e avançado para o seu tempo, foi-se tornando, pouco a pouco, inadequado e de aplicação distorcida.

Para prevenir os abusos e limitar a sobrecarga em determinadas comunidades locais, o benefício passou a depender da existência comprovada do **estado de necessidade**.

Sobreveio, então, a mentalidade de que a pobreza alegada pelos que se utilizavam do **Poor Law Act** era oriunda de vagabundagem ou de ineficiência.

Por volta de 1900, o papel das forças econômicas, fora do controle individual, foi-se tornando mais claro e compreensível, daí advindo uma forte reação contra tal maneira de pensar, que impedia a muitos de procurar o auxílio e ofendia o amor-próprio dos que o aceitavam.

Embora com base ainda na existência do **estado de necessidade**, começaram a ser adotados, então, novos métodos de provisão pública, através de pequenas pensões monetárias, como, por exemplo, no caso da ajuda governamental aos velhos com mais de setenta anos de idade (**Old Age Pensions Act**, de 1908).

O primeiro texto legal a dispor sobre o seguro compulsório contra o desemprego (somente para os trabalhadores de certas indústrias) foi o **National Insurance Act**, de 1911. Entre outras medidas de caráter geral, esse Ato introduziu um novo sistema: o recebimento dos benefícios passou a ser considerado um direito do segurado, concedido em contrapartida ao pagamento de contribuições. Não era mais necessário, assim, a existência do **estado de necessidade**, indispensável no âmbito da **assistência social**.

Especificamente sobre o desemprego, foram promulgados, posteriormente, o **Unemployment Insurance Act**, de 1920, o **Unemployment Act**, de 1934, e o **Unemployment (Agriculture) Act**, de 1936.

Baseado no conhecido **Plano Beveridge**, cujas principais conclusões foram adotadas, entrou em vigor, em 1948, o **National Insurance and Industrial Injuries Act**, cobrindo, em caráter obrigatório, a totalidade da população contra os riscos sociais do desemprego, da doença, da maternidade, da velhice, da morte e da orfandade.

Deve-se salientar, ainda, que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a definir os requisitos básicos a serem preenchidos pelos desempregados para terem direito à prestação do seguro-desemprego, os quais, em síntese, são os seguintes:

- 1.º) o desemprego deve ser involuntário;
- 2.º) o interessado obterá, normalmente, os seus meios de subsistência como assalariado;
- 3.º) o pleiteante deve estar apto para o trabalho;
- 4.º) o desempregado deve aceitar um trabalho de tempo integral e
- 5.º) deve estar disposto a aceitar qualquer emprego conveniente, isto é, os que correspondam às suas qualificações profissionais e paguem salário não inferior ao que normalmente percebem os da sua profissão.

A orientação britânica, com pequenas alterações, foi usada pela maioria dos países, encontrando-se os seus termos principais na Convenção n.º 44, de 1934, sobre o desemprego, na Recomendação n.º 67, de 1944, a respeito dos meios de subsistência, e na Convenção n.º 102, de 1952, sobre a **norma mínima** da seguridade social.

FRANÇA

25. Na França, até a metade do século passado, o desemprego era considerado como um entrave à ordem pública e os desempregados encarados como vagabundos, contra os quais deveriam ser adotadas medidas coercitivas, policiais. Essa mentalidade mudou com o Governo da Segunda República, que foi o primeiro a se esforçar para achar um remédio social e econômico para o que passou a ser considerado um mal econômico e social.

As experiências realizadas pelos órgãos oficiais, em 1848, podem ser inscritas entre as medidas de **assistência** aos desempregados. Outros métodos de ajuda foram ensaiados no fim do último século e no começo deste: o seguro facultativo, dirigido pelas caixas sindicais, mantidas pelas contribuições dos sócios e, caso necessário, pelas subvenções das coletividades públicas.

O sistema atual de auxílio aos desempregados teve o seu início quando foram criados, em 1914, os fundos nacionais de desemprego. Consta do Orçamento do Estado, anualmente, um crédito destinado à ajuda aos desempregados, sendo as caixas distribuidoras desse socorro geradas diretamente pelas coletividades públicas.

Caracteriza-se, atualmente, a proteção contra o desemprego na França, por uma ausência total de uniformidade.

Existem quatro tipos distintos de amparo ao trabalhador:

- 1.º) proteção no âmbito das empresas, organizada pelo direito do trabalho;
- 2.º) previdência individual voluntária, em cujo setor os legisladores tentaram, recentemente, dar novo vigor aos **seguros voluntários** contra o *desemprego através de subvenções às companhias que os realizam*;
- 3.º) no quadro da **ajuda social**, os atingidos pelo desemprego **completo** ou **parcial** podem beneficiar-se das prestações financiadas pelas comunidades e pelo Estado. O que distingue essa proteção é o fato de **não ser contributiva**. É uma prestação **assistencial** que, até recentemente, constituía a principal proteção coletiva contra o desemprego;
- 4.º) depois da convenção coletiva de 31 de dezembro de 1958, um regime especial de ajuda aos atingidos pelo desemprego completo, financiado pelas contribuições obrigatórias das empresas e dos assalariados ligados ao sistema, permite a complementação das prestações de desemprego. Essa ajuda complementar é rigorosamente distinta dos benefícios concedidos pelo regime geral da seguridade social.

ESTADOS UNIDOS

26. A autoridade constitucional dos Estados Unidos para legislar no campo da Segurança Social é derivada das disposições contidas no Artigo I, Seção 8, da Constituição de 1787, que dá ao Congresso o poder de recolher impostos para prover à **defesa comum e ao bem-estar geral dos Estados Unidos e regular o comércio . . . entre os diversos estados.**

A eficiência do seguro-desemprego já estava demonstrada, no mundo inteiro, há mais de vinte e cinco anos, quando, nos Estados Unidos, resolveram adotá-lo. Isso se deve, sem dúvida, às dificuldades oriundas do seu tipo especial de organização democrática, em que os Estados possuem uma autonomia legislativa muito ampla e a defendem de qualquer interferência do Governo Central, exceto nos casos expressamente admitidos pela Constituição.

Antes de 1935, os Estados estavam relutantes em criar o seguro-desemprego, reaceando que as taxas a serem impostas aos seus empregadores os colocassem em situação de desvantagem competitiva com os dos demais Estados em que tal modalidade de seguro não fôsse adotada.

O **Federal Social Security Act**, de 1935, promulgado pelo Congresso com base no dispositivo constitucional citado, inaugurou um sistema federal-estadual de seguro-desemprego. Esse Ato, redigido com grande habilidade a fim de evitar quaisquer conflitos com as autonomias estaduais, conseguiu remover a principal alegação contra o seguro-desemprego: a representada pela competição interestadual. Ficou estabelecido (Títulos III e IX) que uma determinada percentagem de um imposto federal, incidente sobre as folhas de pagamento, cobrado aos empregadores que tivessem oito ou mais empregados (agora quatro), no comércio e na indústria, seria compensado se os mesmos pagassem as taxas do seguro-desemprego, regido pela legislação estadual. Os Estados que preenchessem as condições, por sua vez, passariam a receber subvenções federais equivalentes ao custo total da administração desse serviço, desde que respeitadas determinados padrões legais e administrativos.

A primeira lei criando o seguro-desemprego nos Estados Unidos foi promulgada pelo Estado de Wisconsin, em 1932. Os seus benefícios tornaram-se concretos em julho de 1936, ano em que o Estado emendou a lei, adaptando-a ao sistema federal-estadual.

A 30 de junho de 1937, esse sistema cobria a Nação, com leis específicas, aprovadas em todos os Estados e no Distrito de Colúmbia. O sistema de seguro-desemprego, nos planos estaduais e sob a orientação do Governo Federal, foi modificado em 1960 em vários sentidos: ampliou-se o regime a certos empregados quase federais, aumentou-se a parte da quota patronal, destinada ao Governo Federal, que é usada para resarcir os gastos administrativos, e incluiu-se o Estado Livre Associado de Porto Rico.

As flutuações na economia nacional, nos anos recentes, têm demonstrado o valor do programa do seguro-desemprego para a comunidade, agindo como um freio contra o impacto do desemprego e ajudando, com a importância monetária dos benefícios, a manter a procura de bens e serviços e a diminuir as probabilidades de maiores crises.

ESPANHA

27. Entre os últimos países a introduzir o seguro-desemprego encontra-se a Espanha, que, de algum tempo para cá, tem efetuado notáveis progressos no campo da seguridade social.

A ação legislativa espanhola, nesse setor, iniciou-se no princípio do século com a Lei de 30 de janeiro de 1900, que fixou as indenizações para o risco do acidente do trabalho. Foi a primeira norma a dar lugar a um seguro, embora de natureza privada, de finalidade nitidamente social.

Em 1908, foi criado o **Instituto Nacional de Previsión** (Lei de 27 de fevereiro), abrindo as portas ao Seguro Social.

Diversas outras disposições legais foram implantadas, mas, até 1936, data do início do Movimento Nacional, somente três Seguros Sociais Obrigatórios existiam: a aposentadoria dos operários, o seguro-maternidade e o seguro de acidentes do trabalho, todos com campo de aplicação restrito.

Após o Movimento Nacional, a **Seguridade Social** sofreu grande transformação. Renovaram-se os seus princípios e procedimentos e a idéia passou a constar, com caráter constitucional, das **Leis Fundamentais da Nação**.

O seu conteúdo encontra-se, entre outros, nos seguintes textos:

- 1.º **Fôro de Trabalho**, de 9 de março de 1938 (Declaração X, itens 1 e 2);
- 2.º **Fôro dos Espanhóis**, de 17 de julho de 1945 (Art. 28); e
- 3.º **Lei de Princípios Fundamentais do Movimento Nacional**, de 17 de maio de 1958 (Princípio IX).

Especificamente regulando o seguro-desemprego, foi promulgada a Lei de 22 de julho de 1961, que implantou o **Seguro Nacional de Desemprego** (regulamentado pela Ordem de 14 de novembro de 1961).

Atualmente, encontra-se em vigor a **Lei de Bases da Seguridade Social**, de 28 de dezembro de 1963, que trata do problema do desemprego em sua **Base Duodécima**, reunindo grande parte da legislação anteriormente vigente e estabelecendo, de maneira ordenada, os seus princípios diretores. Define, ainda, os casos de desemprego total e parcial, e quais os tipos de prestações e auxílios a serem concedidos em um e outro caso.

VI O DESEMPRÊGO NO BRASIL

28. Todos reconhecem que, no Brasil, tanto os Governos como os legisladores enfrentam no desemprego um problema sério, agravado pela nossa imensa extensão territorial, responsável pela grande diversidade existente entre os fatores sociais, econômicos e demográficos. Esse fato torna mais difícil a difícil ciência de legislar sobre a matéria, que encontra obstáculos relevantes no próprio curso do desenvolvimento econômico do país.

29. Dispõe a Constituição de 1946:

"Art. 157 — A legislação do trabalho e a de previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

XV — assistência aos desempregados;

XVI — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte."

Perfeitamente distintas, portanto, no caso, a **assistência aos desempregados** — que é dever do Estado, concedida gratuitamente, dentro do âmbito da legislação trabalhista — da denominada **previdência** propriamente considerada e que é uma forma de seguro, de caráter contributivo e com destinação constitucional específica: maternidade, doença, velhice, invalidez e morte.

30. O **seguro-desemprego**, assim, **poderá** ser instituído dentro do quadro das outras providências que visem à **melhoria das condições dos trabalhadores**, conforme consta do **caput** do art. 157, e **poderá** também ser concedido com base somente na contribuição dos empregadores e da União ou, se assim entenderem os legisladores, na forma triplíce adotada para a previdência social.

Não há qualquer óbice constitucional a que essa nova modalidade de amparo aos trabalhadores tenha base contributiva diferente daquela estabelecida no item XVI para a previdência social, que se destina, exclusivamente, à maternidade, à doença, à velhice, à invalidez e à morte.

31. Aliás, dentro dessa mesma orientação, a Lei Orgânica da Previdência Social (n.º 3.807, de 1960) estabelece, em seu art. 167, que:

"Para atender a situações excepcionais, decorrentes de crise ou calamidade pública que ocasionem o desemprego em massa, poderá ser instituído o seguro-desemprego, custeado pela União e pelos empregadores."

Refere-se, exclusivamente, ao **desemprego em massa** e adota fórmula nova, qual seja, a da contribuição da União e dos empregadores para atender ao benefício.

Nada, entretanto, aconteceu que justificasse, até o presente momento, a implantação do seguro-desemprego para atender ao **desemprego em massa**, uma vez que, conforme foi visto, a sua última aparição ocorreu por volta de 1930.

32. Da mesma forma, o disposto no item XV do mencionado artigo constitucional, relativo à **assistência aos desempregados**, até agora não foi atendido ou regulamentado por qualquer texto legal.

33. O ramo mais difícil de **organizar e administrar** com eficácia da Segurança Social, que hoje compreende os ramos do **seguro** e da **assistência social**, é, sem dúvida, o que diz respeito aos desempregados.

Para que um sistema de seguro-desemprego possa realizar os seus fins é indispensável, conforme afirmam os entendidos na matéria, já exista um serviço de emprego bem organizado, possuindo, o pessoal encarregado da colocação, certa experiência. Paralelamente, se a grande massa de trabalhadores carecer de qualificação, o sistema será de pouca utilidade. É necessário, assim, para o seu perfeito funcionamento, que o país onde fôr aplicado tenha uma economia atualizada e possua um Serviço Nacional de Emprego, com agências de colocação em todo o seu território. Esse Serviço, além das atribuições específicas e normais de planejamento e estudo do problema, deve ter, ainda, as relativas à colocação, reeducação, readaptação e mobilidade dos trabalhadores pelas diversas regiões do país, bem como à preparação da mão-de-obra qualificada e à intensificação do preparo técnico das novas gerações.

34. Nesse setor, uma das preocupações constantes dos técnicos incumbidos de realizar estudos permanentes sobre o desemprego, bem como das organizações internacionais competentes, tem sido a de recomendar aos Governos que designem, para ocupar os postos do Serviço de Emprego, pessoal especializado na matéria, pois a prática tem demonstrado que, se assim não fizerem, o Serviço não terá qualquer eficácia.

35. Em 1948, a Organização Internacional do Trabalho adotou a Convenção n.º 88, relativa ao **serviço de emprego**. A simples leitura do texto dessa Convenção é suficiente para demonstrar a importância e a amplitude que deve ter um organismo dessa natureza, assim como as benéficas repercussões do seu trabalho para a Nação onde é criado. Em seu art. 9.º ficou estabelecido que o pessoal do serviço de emprego deve ser composto de agentes públicos organizados sob um estatuto que os faça independentes de toda mudança de Governo e de toda influência externa indevida, recrutados unicamente de acordo com as suas aptidões para as funções e que recebam formação técnica apropriada.

36. Tendo em vista as disposições constitucionais que regem a matéria, a necessidade de serem atendidas as constantes reclamações populares contra o desemprego, que estava aumentando no Brasil, embora sem o caráter estrutural, algumas medidas foram, gradualmente, sendo adotadas.

37. Pela Lei n.º 4.589, de 11 de dezembro de 1964, que extingue a Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.), a Comissão Técnica de Orientação Sindical (C.T.O.S.), e dá ou-

tras providências, foi criado o **Departamento Nacional de Emprego e Salário (D.N.E.S.)**, destinado a **estudar, orientar, coordenar e executar a política salarial e de emprego no país.**

38. Para a implantação e movimentação desse órgão, além de outros fundos e recursos, foi criada a conta **Emprego e Salário**, passando a fazer parte da mesma os 20% do Imposto Sindical, anteriormente destinados ao **Fundo Social Sindical.**

Antes, entretanto, que esse novo órgão pudesse funcionar, entrosado com as Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social nos Estados, e devido, ainda, ao grande clamor público contra o desemprego existente no país, o Poder Executivo encaminhou à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do art. 4.º, **caput**, do Ato Institucional, de 1964, projeto de lei alterando a matéria, o qual, aprovado, transformou-se na Lei n.º 4.923, de 23 de dezembro de 1965.

39. Entre outras providências, a nova lei:

- I — institui, em caráter permanente, no Ministério do Trabalho e Previdência Social, o registro das admissões e dispensas dos empregados nas empresas abrangidas pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho.
- II — dá permissão às empresas para, face à existência de conjuntura econômica que recomende, reduzir, transitóriamente, a jornada normal ou o número de dias de trabalho dos seus empregados. Essa redução:
 - a) não poderá ser superior a 25% do salário contratual, respeitado o salário-mínimo regional;
 - b) deverá ser precedida de prévio acordo com a entidade sindical representativa — que convocará a Assembléia-Geral dos interessados, sindicalizados ou não, para decidir, por maioria de votos, se aceita a proposta da empresa — e homologada pela Delegacia Regional do Trabalho;
 - c) poderá ser pleiteada, caso não haja acordo, junto à Justiça do Trabalho, de cuja decisão caberá recurso para o Tribunal Regional do Trabalho competente;
 - d) não será considerada como **alteração unilateral do contrato individual de trabalho**, para os efeitos do disposto no art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho;
 - e) implica em ficarem as empresas proibidas, até seis meses depois da cessação do regime, de admitirem novos empregados antes da readmissão dos que forem despedidos com base nos motivos que justificaram a redução de trabalho.
- III — autoriza o Poder Executivo a instituir um **plano de assistência** aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de serviço na mesma em-

prêsa, se encontrem **desempregados** ou venham a se desempregar por **dispensa sem justa causa** ou por fechamento total ou parcial da empresa, devendo essa assistência ser prestada **através** do sistema da previdência social. Esse amparo:

- a) consistirá num auxílio em dinheiro, não excedente a 80% do salário-mínimo local, devido até a prazo máximo de seis meses;
- b) será cancelado se o desempregado recusar-se a aceitar outro emprêgo apropriado ou a sua readmissão na empresa de que tiver sido dispensado;
- c) não será acumulável com salário ou quaisquer benefícios concedidos pela previdência social;
- d) não será devido quando o trabalhador tiver renda própria, de qualquer natureza, que lhe assegure a subsistência;
- e) exige, como condição essencial à sua concessão, o registro do desempregado no órgão competente;

IV — autoriza o Poder Executivo a constituir um **Fundo de Assistência ao Desempregado**, a ser formado:

- a) pela contribuição das empresas, correspondente a 1% sobre a base prevista no § 3.º do art. 2.º da Lei n.º 4.357, de 1964, reduzida para 2% a percentagem estabelecida para o *Fundo de Indenizações Trabalhistas*;
- b) por 2/3 da conta **Emprêgo e Salário**, criada pela Lei n.º 4.589, de 1964;

V — desdobra o **Departamento Nacional de Emprêgo e Salário** em dois órgãos:

Departamento Nacional de Mão-de-Obra (D.N.M.O.) e **Departamento Nacional de Salário (D.N.S.)**. Ao primeiro dêsses serviços, além das atribuições específicas e indispensáveis ao seu funcionamento, foram, ainda, destinadas as referidas nos itens V a X do art. 4.º da Lei n.º 4.589, de 1964, antes pertencentes ao D.N.M.O., a saber :

- “**V** — estudar as condições do mercado de trabalho no País de modo geral e, em particular, no que se refere a emprêgo, desempregô e mão-de-obra qualificada;
- VI** — promover, regularmente, estudos sobre a fôrça de trabalho do País;
- VII** — promover, observada a conjuntura do mercado de trabalho, a colocação de trabalhadores;
- VIII** — orientar, coordenar e fiscalizar os serviços de emprêgo de entidades públicas ou privadas;

- IX** — promover a identificação e o registro profissional em todo o País;
- X** — formular a política governamental de formação profissional em todo o território nacional, tendo em vista as condições do mercado de trabalho e as perspectivas do desenvolvimento econômico e social do País, ressalvada a competência do Ministro da Educação e Cultura e dos Conselhos de Educação dos Estados, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.”
- VI** — determina a criação, no Ministério do Trabalho, através do DNMO, de **agências de colocação e de mão-de-obra**, sobretudo nas regiões mais atingidas pelo desemprego, com a colaboração de órgãos como o INDA, o IBRA, as entidades sindicais de empregados e empregadores, o SESI, o SESC, o SENAC e a LBA.
- VII** — dispõe sobre a constituição de uma comissão de estudo do seguro-desemprego, composta de três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores e três do Governo, sob a presidência do Diretor-Geral do DNMO, para elaborar, após estudos e pesquisas sociológicas, estatísticas, atuariais e de legislação comparada, no prazo de 180 dias, um anteprojeto de lei de seguro-desemprego. Essa Comissão deverá ser assistida por uma Assessoria Técnica de sociólogos, atuários, economistas, juristas e demais pessoal que se faça necessário.
- VIII** — estabelece que o regime de assistência a ser instituído só vigorará até que o seguro-desemprego seja estabelecido por lei.
- 40.** Examinada em seu conjunto, verifica-se que a recente Lei n.º 4.923, de 1965, contém todos os elementos necessários à solução do problema. Algumas lacunas, no entanto, existem, mas poderão ser sanadas na regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo e na futura lei sobre o seguro-desemprego.
- 41.** É necessário que se chame a atenção para dois aspectos da matéria, a fim de que sejam mais bem atendidos e, assim, solucionados a contento problemas e serviços ligados ao desemprego.
- 42.** O Brasil possui um grande número de homens públicos, juristas, sociólogos, economistas e técnicos de talento e capacidade. Quem estudar as nossas leis em profundidade verificará que elas se situam, atualmente, entre as mais avançadas e progressistas do mundo, especialmente no setor social.

A sua aplicação prática, entretanto, deixa muito a desejar. Isso se deve, sem dúvida, à grande diversidade de fatores existentes no País, à falta de meios e recursos materiais, bem como do preparo do pessoal incumbido das tarefas, o que pode, não obstante, ser evitado, se o Governo desejar.

43. O primeiro aspecto a ser salientado é o que diz respeito ao registro ou cadastro das admissões e dispensas de empregados, em tôdas as empresas existentes no país. Essa é uma das muitas providências que devem ser adotadas na solução do problema do desemprego.

Nos países onde existem serviços de emprego, verificou-se serem indispensáveis as máquinas mais modernas possíveis, inclusive os denominados **cérebros eletrônicos**, para um conhecimento estatístico correto do que realmente acontecia no tocante ao desemprego.

Sabe-se, no entanto, que não existe no Brasil, ainda, um só serviço estatístico ou organização que possa realizar um levantamento mais ou menos perfeito dos dados numéricos de determinado problema global, quanto mais de um tão complexo como o do desemprego. É suficiente lembrar que, há pouco tempo atrás, as mais diversas fontes informativas davam notícias da existência do desemprego no país, indicando índices percentuais os mais absurdos. Quem estudar o problema saberá que êsses dados são impossíveis de existir no Brasil, não correspondendo à realidade, pois só acontecem em épocas de calamidade pública, de quebra total da estrutura econômica do país.

44. O elemento humano, por sua vez, precisa ser selecionado e preparado, conforme recomendam os técnicos e as organizações internacionais competentes. Caso necessário, poderá ser solicitada a assistência técnica da O.I.T. para a realização de cursos e programas de treinamento, no Brasil, nos termos do disposto no art. 3.º, inciso 3, do **Acôrdo Básico relativo à Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho**, firmado, no Rio de Janeiro, a 15 de janeiro de 1953, e aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 1, de 1956, bem como em outros Acôrdos posteriores, realizados com a ONU.

45. Assim, o Poder Executivo, antes de colocar realmente em funcionamento o nôvo sistema, deve aparelhar os órgãos incumbidos de sua execução, fornecendo-lhes os meios materiais e humanos indispensáveis. Caso contrário, nada mais haverá do que um grande acúmulo de papéis sem significação, cumprindo notar que a falta de sua remessa, mensal, por parte das empresas, importará na aplicação de pesadíssimas multas.

46. Outro aspecto abordado pela lei e que tem dado margem às mais variadas discussões, inclusive pelos rádios, jornais e estações de televisão, é o que possibilita às empresas reduzir, transitória e temporariamente, a jornada normal ou o número de dias de trabalho.

Essa é, conforme foi visto, uma das muitas soluções a serem adotadas, ao mesmo tempo que outras, no combate ao desemprego friccional, fracionário, setorial ou parcial.

Trata-se, entretanto, de assunto delicado e difícil, pois envolve vários aspectos jurídicos.

47. Os ilustres componentes da **Comissão Permanente de Seguro-Desemprego**, em Relatório sobre o desemprego parcial, apresentado perante a XIV Assembléia-Geral da "Associação Internacional da Seguridade Social" (A.I.S.S.), realizada em Istambul, em 1961 (Revista **Seguridad Social**, n.º 12, Ano XI, Época III, 1961, págs. 97 a 107), ensinam que:

"Si el empleador no puede ocupar al asalariado durante toda la duración de trabajo convenido, esto no cambia nada a su obligación de pagar el salario. Naturalmente que tratará de quitarse de esta obligación lo más pronto que pueda, dando fin a las relaciones de trabajo. Entonces se plantea la cuestión: Desde el punto de vista económico y social el interés en la **continuación de las relaciones de trabajo** no se opone a la rescisión del contrato y cómo este interés superior puede ser defendido? Es claro que no se puede esperar que el empleador remunere durante mucho tiempo a los asalariados sin que éstos por su parte cumplan con el trabajo previsto en el contrato. **Su interés en mantener las relaciones de trabajo lo llevará a tratar de repartir el volumen de trabajo, reducido por cualquier circunstancia, de tal manera que no tenga que cesar a ninguno de sus trabajadores.**

Esta reducción en la duración del trabajo puede hacerse consistir en una disminución del número de horas de trabajo diarias o en una limitación de la semana de trabajo por ejemplo a cinco o seis días o aun a cuatro o cinco. **Entonces se podrá hablar de tiempo reducido.** Las características de este trabajo son: mantenimiento de las relaciones de trabajo con reducción del número normal primitivo de horas de trabajo acompañada de una pérdida de ganancia para el asalariado."

Diante disso, indagam:

"Debe el asalariado aceptar simplemente esta reducción de su salario o debe, por el contrario, insistir sobre el pago integral? Ante todo deberá pedirle su consentimiento para la reducción de la duración del trabajo, **pues se trata de una modificación esencial de las relaciones de trabajo.**"

A seguir, esclarecem:

"Si acepta la modificación del contrato del trabajo porque tiene interés en mantener las relaciones de trabajo pensando que más tarde esa duración podrá ser aumentada, **se plantea la cuestión de la cobertura de la pérdida de ganancia.**"

48. No entender dos expositores, é indispensável, na definição de desemprego parcial, deixar claro que êle produz **diminuição de salário**, sendo mais apropriado, para o seu reconhecimento, adotar-se o critério de tempo, ou seja, o número de horas de trabalho suprimidas, com perda de dinheiro.

W. H. STOCKMAN, Conselheiro Técnico da A.I.S.S., em memorando sôbre a situação do desemprego parcial, constante do mesmo Relatório acima mencionado, observa:

“Generalmente se acepta cuando a causa de un acontecimiento excepcional, el total de las ganancias de los trabajadores a los cuales se aplica el tiempo reducido deba ser objeto de una reducción sensible, que la pérdida de salario debe ser compensada en una determinada proporción, en el cuadro del régimen normal de prestaciones de desempleo o si esto parece imposible porque el régimen en cuestión no tenga en cuenta los días en los cuales el interesado desempeñó un cierto trabajo, dentro de un régimen especial instituído a este efecto.”

49. Verifica-se claramente, assim, que o objetivo da medida é o de evitar, nas emprêsas que se encontrem em determinadas dificuldades econômico-financeiras, que grande parte dos seus empregados seja despedida, ocasionando o desemprego. Os empregados que, por motivos particulares, não concordarem com o regime de trabalho reduzido — o qual, forçosamente, implica em diminuição salarial — são despedidos e recebem as indenizações devidas. Para os que continuam a trabalhar sob o novo método, cogita-se, então, do problema da cobertura, total ou parcial, do **quantum** a ser diminuído em seus salários, que poderá ser realizada através do seguro-desemprego ou de outras prestações da “seguridade social”. Esse procedimento é adotado a fim de que o empregado, que é a parte economicamente mais fraca e deve ser sempre protegido pelo Estado, não sofra senão um mínimo suportável.

50. A Lei n.º 4.923, de 1965, no entanto, além de não considerar a redução da jornada como “alteração unilateral do contrato de trabalho” para os fins do disposto no art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho — que só admite modificação do contrato individual por mútuo consentimento e desde que não resulte em prejuízo para o empregado —, não prevê a cobertura da quantia a ser diminuída no salário. Apenas **autoriza** o Poder Executivo a instituir um “plano de assistência” ao desempregado e determina, ainda, a instalação de uma Comissão para estudar o problema do seguro-desemprego e elaborar um anteprojeto sôbre o mesmo.

51. Cabe, assim, a seguinte indagação: o que sucederá ao trabalhador atingido pela redução da jornada normal de trabalho e, portanto, pela diminuição salarial, imposta por este ou aquele fator, mesmo depois de instituído o plano de assistência ao desempregado? Nenhuma compensação irá beneficiá-lo, uma vez que nenhuma disposição legal existe nesse sentido. A lei só fala em assistência ao **desempregado** e em seguro-desemprego, ainda a serem instituídos, e o trabalhador que aceitar o novo regime estará **empregado** e não **desempregado**. Como poderá manter o seu nível de vida se for reduzido em 25% do seu salário? Será talvez mais aconselhável, conforme o caso, **não concordar** com a redução proposta, ser despedido e amparar-se na assistência governamental a ser concedida e, futuramente, no seguro-desemprego.

52. O Poder Executivo, portanto, ao tratar da matéria, deverá estudar devidamente êsse aspecto e incluir, tanto no plano de assistência ao desempregado, como no futuro anteprojeto de lei sobre o seguro-desemprego, a situação do trabalhador atingido pelo regime de tempo reduzido de trabalho.

53. A nova lei contém, conforme foi visto, todos os elementos necessários para que seja resolvido, no Brasil, o problema do desemprego, de acordo com os melhores padrões técnicos modernos, recomendados pelos estudiosos e especialistas.

Além disso, cumpre salientar que, se as informações prestadas pelos diversos órgãos governamentais forem corretas, a época é aconselhável à implantação de todo o sistema, pois, segundo se depreende do estudo comparativo das diversas legislações, o período mais apropriado é aquele em que os índices de desemprego não são muito elevados.

54. Assim, corrigidas as pequenas lacunas existentes, colocando realmente o Governo em funcionamento o novo sistema legal, com todos os recursos humanos, técnicos e materiais necessários à sua concretização, poderá ser realizada uma obra de grande alcance social, cujas repercussões, sem dúvida alguma, darão mais ênfase, no Brasil, aos ideais democráticos de *igualdade* e *liberdade*, dentro de um clima de ordem, progresso, tranqüilidade e paz social.

BIBLIOGRAFIA :

- 1) DANIEL ANTOKOLETZ, "Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social".
- 2) PAUL DURAND, "La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale", ed. 1953.
- 3) MANUEL DE TORRES, "Teoria de La Política Social", ed. 1949.
- 4) A. C. PIGOU, "La Economía del Bienestar", ed. 1946.
- 5) RAYMOND BARRE, "Manual de Economía Política", ed. Fundo de Cultura, vol. 2.
- 6) WALTER HELLER, KERMIT GORDON e JAMES TOBIN, "Medidas Visando ao Pleno Emprego e à Produção", no livro "A Economia Americana", Record.
- 7) JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU, "Sécurité Sociale", ed. THEMIS, 1961.
- 8) "Les Institutions Sociales de La France", da "Documentation Française", 1963.
- 9) REVISTA INTERNACIONAL DO TRABALHO (O.I.T.), vol. 91, n.º 1 e 3, vol. 71, n.º 6, vol. 72, n.º 1 e 5, de 1965.
- 10) Revista "Seguridad Social", publicação conjunta da C.I.S.S. e da A.I.S.S., n.º 12, de 1961, e 25, de 1964.
- 11) Revista "Industriários", n.º 70 a 79, "Lições Sobre Seguridade Social", da O.I.T.
- 12) Revista "Industriários", n.º 51, "Os Regimes de Seguridade Social Através do Mundo", de WILBUR COHEN e CARL FARMAN.
- 13) "Growth of Labor Law in the United States", 1962, págs. 201 a 210, publicação do "U. S. Department of Labor".
- 14) "Social Services in Britain" (1963) e "Social Security in Britain" (1964), publicações preparadas para o "British Information Services" pelo "Central Office of Information" de Londres.
- 15) DR. ARNOLD SAXER, "La Sécurité Sociale Suisse", ed. Paul Haupt, Berné, 1964.
- 16) W. L. MITCHELL, "Empresa, Trabalho e Previdência", Biblioteca de Organização e Liderança, ed. Lidador, 1965.
- 17) "La Seguridad Social en España", Cesar Gala Vallejo, 1965, vol. II da Coleção Norma, da Biblioteca de Temas Atuais, editada em Madrid pelo Serviço de Informação e Publicações da Organização Sindical.
- 18) "Bases de la Seguridad Social", Série "Divulgación", do "Servicio de Publicaciones" do Ministério do Trabalho da Espanha.
- 19) "Desarrollos y Tendencias de la Seguridad Social" — Relatório apresentado perante a XIV Assembléa-Geral da "Associação Internacional da Seguridade Social" — publicação da A.I.S.S. e da C.I.S.S. — 1963.