



Tendencias actuales de la Seguridad Social en Brasil

Ronald Amorim e Souza

Academia Nacional de Derecho del Trabajo (Brasil). Dirección Postal: Rua Waldemar Falcao, 870 aptº 2202B. Horto Florestal. 40.296-700 Salvador (Bahía) Brasil. Teléfono +55 (71) 2103-1260. E-mail: ronaldamorim@terra.com.br

¿Qué se puede decir sobre las tendencias de la seguridad social en Brasil?

La seguridad social está cumpliendo sus noventa años de creación estatal. Si es verdad que ella viene desde el siglo XIX, tampoco se puede ignorar que los trabajadores, por esfuerzo y solidaridad propios, han logrado organizarse en sociedades piadosas, capitalizadas con el aporte de cada uno de sus participantes o miembros, con larga visión de un porvenir que no les podría ser beneficioso por razones de vejez o salud. El Estado liberal, legado de la Revolución Francesa, no se preocupaba por la gente que trabajaba para ganar su sustento y el de su familia.

Aquellas organizaciones o sociedades piadosas del siglo XIX ayudan, con su sencilla organización y estructura, a la gente pobre en sus necesidades, cuando la veía abandonada por el patrón, por causa de los accidentes de trabajo, de los problemas de salud, personal o de alguien de la familia, por el transcurso del tiempo y la llegada de la vejez.

Los trabajadores víctimas de los accidentes del trabajo, afectados por molestias y sin medicinas que les permitiesen la cura, iban para un final anticipado de sus vidas, sin sensibilizar la conciencia de aquellos preocupados directamente con la ganancia, el lucro, ni el otro con el ingreso de los aranceles que la labor acarrearba para garantizar el Poder. En sus dificultades tenían que buscar socorro de los colegas de sufrimiento, de angustia y dolor. Para esto buscaban las sociedades mutuas que les abonaban la cuantía necesaria y que, tan pronto regresaban a la faena, reponían no apenas por buenos pagadores como para seguir teniendo una certidumbre; la supervivencia de la mutualidad podría, de futuro, ser su propia supervivencia.

Las atenciones que podrían obtener tenían límites en la imposibilidad temporal de trabajo, en problema de sanidad y, subsidiar la imposibilidad de labor en la vejez.

Para que el permanente aporte de recursos financieros no se rompiera, los trabajadores, además de la conciencia gregaria, necesitaban de una garantía exter-

na: la estabilidad en el empleo. Sin ella, o sea una constante pérdida del puesto laboral, correspondería a sacarse al fondo sin reponerle los equivalentes medios o recursos. La estabilidad representaba la garantía del empleo, de los sueldos y sobre todo, de la posibilidad de seguir contribuyendo para que la mutualidad se mantuviera para aquél o cualquier otro trabajador.

Esa estabilidad no presentaba un beneficio exclusivo para las sociedades de mutuo auxilio sino para el trabajador, él mismo, en la medida que representaba una garantía de labor y de ingreso para su mantenimiento y de su familia.

Las Cajas de Retiro y Pensiones, creadas a nivel nacional, pasaron a tener una organización por clase de profesión, así los trabajadores en ferrocarriles (1923), los marítimos (1933), los empleados de los bancos (1934), los trabajadores en la industria (1936), los servidores del Estado y los trabajadores en servicios de transportes y cargas (1938). Por un largo periodo no se permitió el ingreso, en las cajas o institutos, a los trabajadores rurales ni a los domésticos.

Ese cuadro se mantuvo por muchos años más, hasta que en el 1946 el gobierno determinó que todas las organizaciones de seguridad social uniformizaran sus procedimientos y beneficios. Como ellas dependían tan sólo de sus ingresos, siguieron con los programas. Eso es debido a la circunstancia de que algunas cajas, que entonces eran, ya, denominadas "institutos" de seguridad, debido al largo número de participantes, tenían un tesoro más rico que otros cuyos integrantes o miembros no eran tan numerosos. Así, los beneficios no podrían ser del mismo nivel en especie, cantidad y valor, sólo por un acto del gobierno.

Una ley del año 1960 impuso una organización planeada de procedimientos, para todos los institutos de seguridad social.

En el año 1963 se creó un programa para acudir al trabajador campesino, que hasta entonces no tenía beneficios, pero que sólo en el año 1969 se hizo efectivo y general como plan de seguridad social para todos ellos.

En el 1966 hubo una organización centralizada, además de unificada, para todos los institutos de seguridad. Así, aquellos que disponían de más ingresos pasaban a servir como coadyuvantes de los más pobres, para que todos que necesitaran de alguna clase de prestación los obtuviesen en un mismo nivel. Dejaba, así, la necesidad de un trabajador de obtener auxilios o ayudas según la más beneficiosa condición de su instituto, pero todos podrían gozar de iguales beneficios, con valores idénticos.

Esa era la situación para la seguridad social, sin beneficios asistenciales. Es que, hasta aquel entonces, no se propiciaba la asistencia social sino por una organización paraestatal identificada como Legión Brasileña de Asistencia, con programas y actitudes muy puntuales.

Muchas han sido las búsquedas por un sistema que pudiera garantizar la eficiencia de la seguridad social con sus dos principales ramas: la asistencia social y la seguridad en sí. El Estado parecía no saber qué rumbo seguir. En efecto, una política de asistencia social no tenía una organización, una coordinación clara.

En 1974 surgió el Ministerio de Providencia y Asistencia Social, separándose del Ministerio del Trabajo. A partir de entonces se buscó atender no solamente a

la gente que trabajaba y solía obtener las atenciones del Poder Público. Nació, como responsabilidad del Estado, la seguridad social más amplia basada en los principios de solidaridad representado por la propuesta social para el mejor cumplimiento de sus fines y logro de la armónica relación entre sus componentes; la subsidiariedad que se traduce en la idea de que la seguridad social no busca liberar al hombre del deber de arbitrar los recaudos y provisiones necesarios para tratar de superar las dificultades que la vida les presenta y de la seguridad social sólo se debe exigir derechos en extremo caso de necesidad; la irrenunciabilidad como deber de mantener la participación como obligatoria, siempre, aunque uno venga a alegar que no va a usar las prestaciones, teniendo presente el ya mencionado principio de la solidaridad; también se debe considerar como principio la inmediatez, entendiéndose como tal la necesidad de que sus respuestas sean prontas, oportunas, por su naturaleza de acudir o remediar situaciones, para que no se vuelvan tardías e inoperantes; por último, vale referir la igualdad en situaciones similares y el tratamiento no debe ser distinto, ya que los cargos se reparten entre todos, en igual circunstancia y momento, según los dictámenes del orden jurídico y social.

Con la Constitución Política del 5 de Octubre de 1988 surgieron nuevos instrumentos legales, nuevos propósitos, nuevas metas con una tendencia de universalidad traducida en la idea de generalizar las personas comprendidas en el sistema, teniendo la debida cuenta que todas las personas se deben quedar amparadas por él; de integralidad que representa envolver en el manto de protección a una cantidad creciente de contingencias frente a las situaciones pretéritas; uniformidad en el sentido de que las atenciones se vuelvan o dirijan a todos los que necesiten de las prestaciones, en los más distintos cuadrantes del país con las facilidades que se espera para que haya completa y perfecta actuación; la inmediatez que clama por el pronto remedio para las situaciones; la irreductibilidad del valor de los beneficios ya que la necesidad demuestra que el destinatario no tiene, de momento, condiciones para buscar el necesario complemento de sus carencias.

En el país se han ampliado las prestaciones, las asignaciones sociales pasaron a un más largo campo de aplicación para alcanzar, incluso, a aquellos que no tenían cualquier clase de ingreso o renta, aunque no contribuyan o hayan contribuido, hace ya mucho tiempo para el sistema de seguridad social.

Así es que con la seguridad social más ampliada, se mantuvieron muchos de los beneficios existentes, además de la creación de nuevos, en la medida de las nuevas y crecientes necesidades frente a circunstancias como la prolongación del promedio de vida, avances tecnológicos y la desocupación institucional. Se impuso la necesidad de poner al día los sistemas de seguridad. La necesidad de obtener financiación, introducir restricciones, valerse de una mayor racionalidad como forma de lograr una justicia social más auténtica, real, efectiva.

Para costear todos esos gastos, nuevos y antiguos, los empleadores contribuyen con valores calculados sobre la nómina, el ingreso y la ganancia; los trabajadores con un porcentaje de sus sueldos. También forman parte entre los que comparten el coste

de la seguridad social las loterías, la importación de bienes o servicios. La participación del Gobierno Federal, de las Provincias y de las Municipalidades se hace por medio de sus presupuestos anuales, según disposiciones legales específicas.

Para aquellos que contribuyen, efectivamente, para el mantenimiento del sistema se aseguran beneficios como:

- a) Asignación por maternidad y por nacimiento, para la mujer trabajadora, pero que no se extiende a la esposa que se ocupa con las faenas del hogar.
- b) El denominado salario familiar, clase de asignación pagada por hijo menor, hasta la edad máxima de 14 años.
- c) Auxilio por enfermedad, a partir del décimo sexto día de ausencia del trabajador, con atención médica, incluso en hospital público.
- d) En caso de invalidez, jubilación provisional hasta que el trabajador recupere su capacidad laboral, si por acaso, no logra la rehabilitación tras un período razonable, a criterio de la seguridad social, esa jubilación se convierte en definitiva.
- e) Cuando la invalidez se presenta total y definitiva, el beneficio se empieza a pagar de inmediato.
- f) Se asegura, además, la jubilación por edad, 65 años para los hombres, 60 años para las mujeres, con el beneficio limitado a un valor monetario máximo, desde que hayan contribuido durante 180 meses. Para los trabajadores rurales ese límite de edad se reduce en unos cinco años para cada uno, pero se exige que tengan un período mínimo de 180 meses de actividad en el campo.
- g) Jubilación por tiempo de contribución, desde que hayan contribuido por un período mínimo de 35 años para hombres y 30 años para las mujeres, independiente de edad y con su valor integral.
- h) Por muerte, la seguridad social paga una pensión por desamparo en orfandad, viudez o situación similar, vale decir, se paga un beneficio al que haya sobrevivido, incluso, aunque no sean formalmente casados y, desde hace poco tiempo, al compañero superviviente, en las uniones homo afectivas, con base en la jurisprudencia más reciente. Si las hipótesis no se dan, pueden recibir el beneficio los padres y, en secuencia por muerte, los hermanos menores de 21 años, además de sus hermanos discapacitados, sin límite de edad, desde que guarden la condición de dependientes económicos del trabajador fallecido.
- i) En caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional, la seguridad mantiene el sueldo del trabajador, por todo el período necesario a su recuperación; eso está a cargo del empleador, pero la ley ha transformado la seguridad social en responsable por el seguro debido por aquél. Para atender a ese gasto la seguridad social recibe un porcentaje, conforme al grado de riesgo profesional, calculado sobre el valor total de la nómina.

Esos suelen ser los principales beneficios pagados por la seguridad social a partir del aporte o contribución de los trabajadores y empresarios. Un subsidio de desempleo se reconoce al trabajador, según la duración de su vínculo con la empresa

y el valor del salario, pero no está a cargo de la seguridad social, sino del Estado y con presupuestos de distinto origen.

De otra parte, la rama asistencial de la seguridad social, ha experimentado, desde hace poco más de diez años, un enorme crecimiento con marcada finalidad de mejorar la distribución de renta. Brasil es, indudablemente, un país rico, de gente pobre. La distribución de renta es inocua. Hay poca gente que gana mucho y mucha gente que vive en la miseria. Las políticas económicas no logran cambiar la realidad, desde ahí el Estado se impuso el deber de generar programas asistenciales que beneficien a los pobres, a las personas mayores, a los desasistidos sociales que viven en las lejanías de un país con dimensiones continentales.

Con el gobierno social-demócrata, que se ha iniciado en el año 1994, unos cuantos programas de asistencia social se desarrollaron. Sobretudo, como una medida o búsqueda de métodos para reducir la miseria, frente a la enorme desigualdad económica a la que nos referimos, que una forma de mejorar el nivel social de la gente, de propiciarle mejores condiciones sanitarias, de salud, de educación y, sobretudo, de vida.

Vale identificar o mencionar lo principal, de esos programas, en sus líneas fundamentales. No se analizarán, desde ese documento, los aspectos de conveniencia, las causas remotas ni sus efectos de momento, no se discutirán los métodos o beneficios. Es nada más que una noticia sucinta de todo lo que es más importante en el área de la asistencia social.

Los valores que mencionamos, expresados en dólares norteamericanos (USD), corresponden al valor nacional del salario mínimo de 415,00 Reales (R\$415,00) o 259,38 dólares, a una cotización de canje de 1,60 Reales por 1 dólar.

Son los programas denominados: beca escolar, desde el año 2001, incentivo para ir a la escuela para aquellos niños cuyas familias no tienen ingresos razonables incluso para los gastos mínimos que permitieran a los niños la frecuencia en la escuela y representaba, en su comienzo, un valor de alrededor a los 9,38 dólares, para cada uno de ellos, con edad entre los 6 y los 15 años, exigiéndose una frecuencia escolar mínima del 85 por ciento. Cada familia sólo podrá recibir ese beneficio con un límite a 3 niños, y 2 más, hasta los 17 años de edad. El valor total es de USD 113,75 por cinco niños, entre 6 y 17 años, en la escuela, para la familia con renta mensual de hasta R\$60,00 per cápita; cuando el ingreso es de R\$60,01 hasta R\$120,00, el beneficio será igual a USD 75,00.

El Gobierno creó, además, un programa denominado Auxilio Gas como forma de subsidiar el costo del gas líquido de petróleo para familias con renta per cápita no superior a la mitad del salario mínimo (129,69 dólares), pero en un valor de 4,69 dólares pagados en cada bimestre, es decir que equivaldría a 2,35 dólares mensuales.

El Programa Beca Renta creado en el 2002, tiene como objetivo principal atender a la agricultura familiar, cuando la familia quedaba expuesta a los efectos de la sequía o a una situación de emergencia, en determinados municipios. Su valor podría llegar apenas a los USD 37,50, mientras permaneciesen esos efectos.

En el 2003 se ha creado un Programa Nacional de Acceso a la Alimentación, conocido como tarjeta alimentación, destinado a combatir el hambre y a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Para beneficiarse de ello la renta familiar per cápita no podrá superar a la mitad del salario mínimo que es de 129,69 dólares.

El conocido programa denominado Hambre Cero es una política pública que involucra al Estado y moviliza toda la sociedad, según el anhelo del Gobierno, con el intento de erradicar el hambre y la exclusión social.

Todos esos programas se han reunido en uno solo, bajo la denominación de Beca Familia con el objetivo de beneficiar las familias en situación de miseria y extrema miseria, es decir cuyas rentas de cada miembro fuesen hasta USD 64,84 y 129,68 dólares mensuales, respectivamente.

Hay además un Programa de Atención a las Personas Mayores. Su destino asegura los derechos sociales a los mayores de 60 o más años de edad, pobres, e intenta darles condiciones para promover su autonomía e integración efectiva en la sociedad. También las personas discapacitadas gozan de atenciones especiales, en este mismo programa.

Ese programa no debe confundirse con otro denominado de Beneficio de Prestación Continuada destinado a las personas mayores, con edad a partir de los 65 años y personas discapacitadas, sin condiciones laborales de cualquier naturaleza. Las personas reciben un beneficio con un valor del salario mínimo (259,38 dólares) mensual. Para beneficiarse del programa, la familia no debe tener una renta per cápita mayor que una cuarta parte del salario mínimo.

Programa de Erradicación del Trabajo Infantil con el objetivo de eliminar las peores formas de labor infantil, es decir, peligrosas, penosas, insalubres o degradantes. Ese programa concede una beca para las familias de los niños con el específico objetivo de sustituir la renta que podrían obtener con la labor en tales circunstancias, con la condición de que las familias mantengan a los niños en la escuela. Este se destina a niños que se encuentren entre los 7 y 15 años de edad. El valor de la beca es de 25 dólares, para cada niño que labore. De esta parte es forzoso reconocer el inmenso esfuerzo que pone el Gobierno en el programa, aunque mucho más haya que hacer para lograr efectivos resultados.

El problema principal que existe en toda la seguridad social en Brasil radica en los elevados gastos, principalmente en el área asistencial y la insuficiencia presupuestaria que impide un mejor desempeño en los programas existentes, la elevación de los valores de beneficios, la generación de nuevas situaciones de asistencia y amparo.

En Brasil hay, además, un programa de providencia privada de naturaleza complementaria y con estructura autónoma en relación al régimen general de la seguridad social. Ello es facultativo y basado en la creación de reservas que garanticen el beneficio contratado entre el trabajador y la mutual con la cual ha celebrado ese pacto.

En esos fondos hay la participación de los trabajadores y de los empleadores sin que los aportes puedan representar parte o componente del contrato de trabajo.

Dichas asociaciones pueden además, ser abiertas siempre cuando las instituciones financieras no reciban contribuciones patronales, pero el trabajador o cualquier otra persona, no sujeta a cualquier vínculo de empleo, cuidan de su afiliación y pagan directamente sus aportes por el tiempo que hayan ajustado.

De una forma u otra el intento final, es obtener un complemento para el valor de la jubilación. Cerradas o abiertas, esas entidades de providencia complementaria estarán, de alguna manera, bajo un control del Estado para que logren cumplir los objetivos de la legislación definidora de sus responsabilidades.

Las acciones que exigimos y esperamos del Gobierno, por una vía de efectivo estímulo a la creación de nuevos y crecientes puestos de trabajo, de oportunidades de labor y renta para más brasileños en muchos lugares del amplio territorio nacional, es que mejore la condición de vida de la gente.

Lo que sentimos, en realidad, es que el tiempo corre mucho más rápido que las acciones humanas. Por eso podríamos decir que, a lo mejor, este es el país que tenemos, en el campo de la seguridad social, pero, seguramente, no es aquel que, nosotros los brasileños, deseamos para hoy ni podemos esperar en la incertidumbre del mañana.