



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

“Política Social e a Diversidade dos Estados de Bem-Estar”

Victória Echeverria de Carvalho

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Mestre em Desenvolvimento Econômico**, área de concentração: **Economia Social e do Trabalho**, sob a orientação do **Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca**.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Victória Echeverria de Carvalho**, em **13/12/2010** e orientada pelo **Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca**.*

CPG, 13/12/2010.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'V' followed by a wavy line.

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

C253p	Carvalho, Victória Echeverria de. Política social e a diversidade dos estados de bem-estar/ Victória Echeverria de Carvalho. - Campinas, SP: [s.n.], 2010.
	Orientador: Claudio Salvadori Dedecca. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
	1. Política social. 2. Suporte estatal. I. Dedecca, Claudio Salvadori. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
	11-010-BIE

Título em Inglês: Social policy and the welfare state diversity's regimes

Keywords: Social policy ; Wefare state

Area de Concentração : Economia Social e do Trabalho

Títuloção: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora: Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca

Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni

Profª. Dra. Rosa Maria Marques

Data da defesa: 13-12-2010

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Dissertação de Mestrado

Aluna: **Victória Echeverria de Carvalho**

“Política Social e a Diversidade dos Estados de Bem-Estar”

Defendida em 13 / 12 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof.ª Dr.ª Rosa Maria Marques
PUC / SP

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por me proporcionarem todas as condições necessárias para que eu me dedicasse integralmente a este trabalho. Sem eles nada teria sido realizado.

Ao meu irmão Gregório por estar sempre ao meu lado tanto para discutir assuntos relacionados ao trabalho acadêmico quanto para me proporcionar momentos de descontração e 'irmandade'.

Ao meu amigo Rodrigo Mendes por se dispor não apenas a me ajudar em assuntos acadêmicos, mas por estar sempre disponível para o que fosse necessário.

Clara Marinho, amiga-irmã inicialmente de mestrado e agora para a vida. Passamos juntas por tudo: conseguimos!

Os amigos que acompanharam são muitos e impossível de enumerar e citar. Aos amigos que conheci no período de UNICAMP, todos importantes para meu crescimento intelectual e humano. Aos amigos da *Cultura* e aos amigos tangueiros, que direta ou indiretamente acompanharam essa trajetória.

Ao Carlos Henrique Siqueira, companheiro no IPEA, obrigada por ter me provido com todos os artigos necessários para o desenvolvimento deste trabalho. Muitos dos artigos estavam disponíveis apenas em *Journals* internacionais dos quais era necessário ser assinante para ter acesso às publicações. Obrigada por conseguir estes artigos.

À Rê (Renata Marques), por insistir em conversar comigo quando eu me isolava por causa da dissertação e obrigada por conseguir dados importantes da OCDE que apenas assinantes têm acesso.

Aos funcionários da secretaria da pós-graduação, por estarem sempre dispostos a solucionar qualquer tipo de problema.

A CAPES, pelo apoio financeiro.

À banca, por despender tempo e atenção na leitura crítica do presente trabalho.

A todos, muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho situa-se no âmbito da discussão sobre a conceituação e definição dos termos Política Social e Welfare State assim como as tipologias deste último enfatizando as origens e o desenvolvimento dos regimes de proteção social em países previamente selecionados. Nele são apresentadas diversas análises sobre os principais fatores que determinaram as origens e o desenvolvimento do Welfare State, com base em diversos autores como Wilensky, Offe, O'Connor, Esping-Andersen, Orloff, Skocpol, dentre outros. Também são apresentadas as tipologias de Titmuss, Esping-Andersen, Ferrera e Moreno. A exposição desses estudos culminou na formulação de um quadro útil da configuração dos regimes de proteção social nos países de economias capitalistas avançadas e no Brasil. Pretende com isto contribuir para a reflexão teórica sobre papel das políticas sociais na sociedade atual.

Palavras-Chave: Política Social e Estado de Bem-Estar Social

ABSTRACT

This work lies within the discussion about the concept and definition of Social Policy and Welfare State and also about the Welfare State's typologies emphasizing the origins and development of social protection schemes in countries previously selected. Several analyses of the main factors that determined the origins and development of the Welfare State are presented based on several authors as Wilensky, Offe, O'Connor, Esping-Andersen, Orloff, Skocpol, among others. The Welfare State's typologies developed by Titmuss, Esping-Andersen, Ferrera and Moreno are also presented. The exhibition of these studies culminated in the formulation of a useful and configured framework of social protection schemes in the advanced capitalist economies and in Brazil. The intention is to contribute to the theoretical reflection about the role of social policies in today's society.

Key Words: Social Policy and Welfare State

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Aid to Dependent Children
AFL	American Federation of Labor
BM	Banco Mundial
CAPs	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CSG	Contribution Sociale Généralisée
DATAPRE	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social e Cargas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTA	Federação Trabalhista Americana
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPAS	Administração financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos marítimos
IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPTEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos empregados em Transportes
IIGM	Segunda Guerra Mundial
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado
ISSA	International Social Security Association
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NDC	Notional defined contributions
NOB-SUAS	Normas de Operações Básicas do Sistema Único de Assistência Social
OASI	Old Age and Survivors Insurance Trust Fund
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNB	Produto Nacional Bruto
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
SSA	Social Security Administration
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS.....	Sistema Único de Saúde
UE	União Europeia
URSS	União Das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WS	Welfare State

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	
Evolução do Sistema de Seguridade Social Britânico	pg. 73
TABELA 2	
Evolução do Sistema de Seguridade Social Alemão	pg. 80
TABELA 3	
Evolução do Sistema de Seguridade Social Francês	pg. 87
TABELA 4	
Evolução do Sistema de Seguridade Social Sueco	pg. 95
TABELA 5	
Evolução do Sistema de Seguridade Social Estadunidense	pg. 103
TABELA 6	
Evolução do Sistema de Seguridade Social Brasileiro	pg. 124

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO _____	1
CAPÍTULO 1 – CONCEITOS E DEFINIÇÕES	5
1. Política, Política Social, Política Pública _____	5
1.1. Política Social _____	6
2. Welfare e Problema Social _____	12
CAPÍTULO 2 – ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE	17
1. Condições Preponderantemente de Ordem Econômica _____	18
1.1. Welfare State: Resultado das Mudanças Impostas Pela Industrialização	18
1.2. Welfare State: Respostas às Necessidades de Acumulação e Legitimação do Sistema Capitalista _____	27
2. Condições Preponderantemente de Ordem Política _____	34
2.1. Welfare State: Resultado de Constantes Conquistas de Direitos _____	34
2.2. Welfare State: Resultado de Acordos entre Capital e Trabalho Organizado _____	35
2.3. Welfare State: Resultado de Configurações Históricas Particulares _____	39
CAPÍTULO 3 – REGIMES DE WELFARE STATE	43
1. Tipologia de Titmuss: regimes liberal ou residual, meritocrático ou corporativo e institucional-redistributivo _____	43
2. Tipologia de Esping-Andersen: regimes liberal, conservador e social-democrata	45
3. Crítica de Luis Moreno à Esping-Andersen: mais um regime proposto, o regime do Estado de Bem-Estar Mediterrâneo _____	53
3.1. O Regime de Bem-Estar Mediterrâneo _____	54
4. Crítica de Maurizio Ferrera à Esping-Andersen: ideológica e metodológica _____	57
CAPÍTULO 4 - COMPARANDO OS REGIMES DE WELFARE STATE: REINO UNIDO, FRANÇA, ALEMANHA, SUÉCIA E ESTADOS UNIDOS	61
1. Forma de cobertura de benefícios e outros programas _____	62
1.1. Relacionada ao emprego (employment-related) ¹ _____	63
1.2. Universal ² _____	64

¹ **Social Security Programs Throughout the World - Europe 2002.** Social Security Administration. Office of Policy. Office of Research, Evaluation, and Statistics. International Social Security Association (ISSA) & Social Security Administration (SSA). Switzerland. September 2002.

1.3. Means-Tested ³ _____	64
1.4. Outros programas ⁴ _____	65
2. Regimes de Welfare State nos Países Seleccionados _____	67
2.1. REINO UNIDO _____	67
2.1.1. Organização Institucional _____	67
2.2. ALEMANHA: O “Mercado Social” _____	74
2.2.1. Um pouca da história alemã _____	75
2.3. FRANÇA: Solidariedade e Inserção _____	81
2.3.1. A emergência do Welfare State francês _____	81
2.3.2. As especificidades do Regime de Proteção Social francês _____	82
2.3.3. Segmentação de regimes: o exemplo das pensões por idade _____	84
2.3.4. Sobreposição de regimes e coordenação do Estado _____	84
2.4. SUÉCIA: Modelo Institucional redistributivo _____	88
2.4.1. A emergência do Welfare State Sueco _____	88
2.4.2. Universalismo _____	89
2.4.3. Correlação de forças entre agricultores, conservadores e socialistas _____	90
2.5. ESTADOS UNIDOS: Regime Liberal? _____	96
2.5.1. A excepcionalidade do Estado do Bem-Estar Social Estadunidense _____	97
CAPÍTULO 5 - BRASIL: na contramão do fluxo internacional _____	105
1. As fases do desenvolvimento do Regime de Proteção Social no Brasil _____	107
2. Histórico da previdência social no Brasil _____	109
2.1. O marco inicial da Previdência Social no Brasil (1923-1930) _____	110
2.2. Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a visão da Previdência como “Seguro” (1930-1945) _____	112
2.3. Expansão e unificação da Previdência (1945-1966) _____	115
2.4. Da unificação à crise (1967-1987) _____	117
2.5. A Constituição de 1988 _____	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	131

² Ibid..

³ Ibid.

⁴ Ibid

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é estudar um tema abordado constantemente ao longo das disciplinas de mestrado: a política social e o Estado de Bem-Estar Social (Welfare State).

O tema foi escolhido não apenas por afinidade a este por parte da autora, mas por se tornar um tema de necessária abordagem num momento em que as economias, principalmente as capitalistas avançadas, se encontram em crise e utilizam as políticas públicas – a política social como forma direta de combate à pobreza existente e prevenção quanto à queda na renda - como forma de combate àquela.

Depois do período de constantes ataques ao Welfare State - décadas de 70 e 80 - e a defesa do Estado Mínimo, representado principalmente por Reagan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido, a defesa por um Estado Forte, interventor e atuante por meio de políticas públicas se torna mais forte e a política social, em especial a seguridade social, tem sido utilizada como mecanismo de defesa contra a atual crise.

A ideia, primeiramente, é deixar bem claro o que é política social. O tema política social é normalmente tratado por grupos distintos. Na política é tratado tanto pela esquerda como pela direita; é um tema abordado pelos acadêmicos, mas também pelos burocratas. Por isso é importante, antes de se começar a tratar de política social, a consciência do que é tal coisa e, principalmente, para que serve. Só assim, com consciência do que é política social é que se poderá utilizar esse instrumento de uma forma mais eficaz ao invés de se tornar prisioneiro desta.

A ideia colocada e defendida neste trabalho é de que a política social é um instrumento do sistema capitalista para sua própria manutenção. Esse é um ponto fundamental, apesar de parecer básico, deste trabalho. A história do surgimento da política social e a forma como esta se desenvolveu, até desembocar nos Estados de Bem-Estar Social, é uma demonstração de que esse instrumento foi criado e utilizado pelo fim já exposto.

A importância de se ter esta consciência recai em como utilizar esse instrumento. É possível utilizar um instrumento do sistema capitalista para construir uma realidade que venha, num futuro mesmo que muito distante, derrubar este próprio

sistema? A crença na resposta positiva é o que sustenta este trabalho e a expectativa de trabalhar com política social.

Entender as origens dos Estados de Bem-Estar Social é, portanto, crucial para que se entenda as limitações da política social dentro do espectro delimitado pelo modo de produção capitalista, para, então, ter como foco a construção de um caminho no qual a política social tenha outro objetivo em longo prazo: a construção de um novo modo de produção. Se isso é realmente possível ainda é uma incógnita. Seria necessária uma nova pesquisa, um novo trabalho.

Apesar de ser um trabalho teórico que se propõe a estudar a política social e o Estado de Bem-Estar Social de uma forma abrangente, o estudo do caso dos países selecionados - Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra, Suécia, França e Brasil - demonstra a importância da história de cada nação na construção das especificidades de cada regime de proteção social.

O processo histórico e cultural que sustenta as modificações sociais e políticas dos países é o que delimitará as características dos regimes de proteção social. Sendo assim, o estudo do que foi o Welfare State deve servir para o estudo, elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil, com o objetivo de mudar o rumo não só dos objetivos das políticas públicas, mas também dos resultados.

Para alcançar o objetivo, organizou-se o trabalho da seguinte maneira:

No capítulo primeiro, apreendem-se alguns conceitos como 'política social' e 'Welfare State', ao que estes termos se referem e o que significam. É importante deixar claro os conceitos por trás dos termos, para se saber exatamente o que se esperar das políticas sociais implementadas pelo Estado: o fortalecimento do sistema capitalista, ou seja, manutenção do *status quo*.

Assim, depois de explicitar os conceitos básicos, adentra-se, nos três capítulos seguintes, no estudo sobre as origens dos regimes de proteção social em algumas economias avançadas da Europa Ocidental e nas tipologias desenvolvidas com a finalidade de se entender esses regimes. Finalmente, exemplificam-se esses regimes utilizando, para isso, a história de alguns países, a saber, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Suécia e Brasil.

No segundo capítulo serão apresentadas as diversas interpretações sobre as origens e o desenvolvimento do Welfare State. Nesse capítulo, vê-se que o Welfare State expandiu e institucionalizou no período pós-guerra, principalmente, pós Segunda Guerra Mundial (IIGM). A partir daí ganha dimensões quase universais nos países de economia capitalista avançada.

Muitos autores se dedicaram e ainda se dedicam a explicar a origem e o desenvolvimento desses diversos regimes de proteção social. Vários fatores influenciaram/influenciam as razões da origem/emergência e a forma como se desenvolvem os regimes de proteção social. São eles: o de natureza macroeconômica, o de natureza política, o de natureza geopolítica, o de natureza cultural/sociológica e o de natureza demográfica. O aumento da complexidade do sistema capitalista é constante e, assim, as elaborações sobre as tipologias, a teorização sobre as razões do surgimento/origens, as análises sobre seu desenvolvimento e quais variáveis têm maior peso neste último. Essa alta complexidade resulta em bibliografia ampla e controversa.

O objetivo deste segundo capítulo é, portanto, organizar as diversas contribuições, de distintos autores, explicitando quais fatores pesam mais nas diversas análises. Autores como Offe e Wilensky dão maior peso aos fatores de natureza macroeconômica nas origens e no desenvolvimento do Welfare State. Já Gough, Orloff e Skocpol dão maior peso aos fatores de natureza político-institucional.

Já o capítulo 3 apresenta as tipologias sobre o Welfare State desenvolvidas por Titmuss, Esping-Andersen, Moreno e Ferrera. A ideia é expor as diferenças e as similaridades entre os distintos autores.

No quarto capítulo, o objetivo é explicitar os principais regimes de Welfare State. Para isso foram selecionados alguns países: Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, e Suécia. A seleção desses países se justifica por terem tido papel fundamental no surgimento do Welfare State (Inglaterra, Alemanha e França), por serem exemplos do seu desenvolvimento e da consolidação de um programa social no país (Inglaterra, França, Alemanha e Suécia), e por representarem regimes tão distintos (Estados Unidos).

No quinto e último capítulo, o Brasil será o objeto explícito. O que se observa no Brasil é o desenvolvimento de um regime de proteção social que tem sofrido

modificações ao longo dos anos. O presente trabalho focará um breve histórico da previdência brasileira. Outros aspectos importantes da política social como saúde, educação e assistência não serão tratados neste trabalho, por constituírem um assunto amplo e complexo que deve ser tratado de forma isolada num trabalho exclusivo.

Não será abordado de forma aprofundada nenhum dos países citados. O objetivo do presente trabalho é aprofundar os questionamentos sobre a tipologia dos Estados de Bem-Estar de uma forma geral e, para isso, um resumo do histórico das nações abordadas, que representam os principais regimes de proteção social, é suficiente. A ênfase será dada no questionamento global do que é política social, para o que serve e como se desenvolveu na forma de Estados de Bem-Estar Social (Welfare State).

CAPÍTULO 1 – CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O objetivo deste capítulo é entender – utilizando literatura nacional e internacional – os termos ‘política social’ e ‘Welfare State’, ao que estes termos se referem e o que significam. Na busca deste objetivo apresentar-se-á outros termos como ‘política’, ‘política pública’, ‘programas sociais’, dentre outros, que contribuirão para o desenrolar das explicações acerca dos termos acima referidos.

A preocupação com as denominações e com as necessidades para a realização de uma boa logística estatal de empregabilidade das políticas públicas será um dos focos.

Assim, depois de explicitar os conceitos básicos, adentra-se, nos capítulos seguintes, no estudo sobre as origens dos regimes de proteção social em algumas economias avançadas da Europa Ocidental e sobre as tipologias desenvolvidas com a finalidade de se entender esses regimes. Finalmente, busca-se exemplificar esses regimes utilizando, para isso, a história de alguns países, a saber, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Suécia e Brasil.

1. Política, Política Social, Política Pública.

Nessa primeira parte, o objetivo consiste entender as questões que cercam o termo ‘política social’. Para isso, deve-se perguntar o que é política social, quais os objetivos desta, para quem é e quem deve ser responsável pela elaboração e implementação dessas políticas.

Primeiramente, cabe aqui discorrer sobre algumas denominações, são elas: *política, política pública e política social.*

Política consiste no ato de governar um povo que, juntamente com seu território, constituem um Estado-Nação. Esse Estado tem sua governabilidade exercida pelo poder público por meio de representantes conduzidos ao poder pelo povo. A *política* tem, portanto, o objetivo de estabelecer princípios necessários e indispensáveis para a realização de um governo, para que os governantes tenham governabilidade de fato.

Os representantes eleitos pelo povo formam o poder público que tem o dever de governar em prol daquele. Sendo assim, as políticas elaboradas e implementadas pelo poder público – *políticas públicas* – ao terem como foco o Bem-Estar da população são denominadas *políticas sociais*.⁵

Segundo Werneck Vianna⁶, no âmbito das ciências sociais, sob um ângulo geral, tem-se que política social é uma **modalidade** de política pública. Política pública é uma ação do governo com objetivos específicos.

O Estado, ao buscar atender às necessidades sociais básicas da população, por meio de garantias e ações como assistência social, previdência social, educação, saúde, segurança, etc., está elaborando, implementando, e talvez até mesmo efetivando as políticas sociais.

Política social não é necessariamente uma *política pública*, mas tende a ser na maioria dos casos, pois em diversas esferas, como transporte e segurança pública, o setor privado se exclui, como desenvolvido na próxima seção.

1.1. Política Social

Titmuss⁷ utiliza o exemplo da violência nos EUA como ilustração na argumentação sobre o papel do Estado e o papel da política social. Em Nova York, no início de 1971, a violência no centro da cidade era de magnitude tão significativa que as empresas de seguro privado, por considerarem essas áreas perigosas e de alto risco, não as atendiam. Restando, apenas, o Estado como possível solucionador dos problemas daquela região.

Ou seja, o mercado atua enquanto a conjuntura lhe é vantajosa, caso contrário apenas a esfera estatal se prontifica a buscar possíveis soluções, o que torna todas as conjunturas de risco um problema social.

⁵ É importante esclarecer que toda política exercida pelo poder público, pelo Estado, é uma política pública. Esta política pública não é, necessariamente, uma política social, podendo ser política fiscal, monetária, militar, diplomática, etc.

⁶ WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira, **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias, Rio de Janeiro, 2002.

⁷ TITMUSS, Richard M., **Social Policy**, an Introduction, Pantheon Books, New York, 1974

Exemplos históricos como esse estimulam o pensar sobre onde começa a política social e onde termina. Como é possível descrever sua abrangência, significado, conteúdo, formação, execução, princípios e teoria?

O estudo da política social não pode, e não deve, ser isolado do estudo da sociedade como um todo, em todas as suas variações sociais, econômicas e aspectos políticos. O conhecimento prévio essencial para o estudo da política social é o conhecimento das mudanças pelas quais passa a população: conhecimento do passado, presente e prognóstico futuro; reconhecimento da família como uma instituição; conhecimento do papel da mulher, da estratificação social e os conceitos de classe, casta, status e mobilidade social; conhecimento das mudanças sociais. Inclui, ainda, os efeitos da industrialização, urbanização e condições sociais; conhecimento da estrutura política, das relações industriais, das minorias, dos grupos raciais, do controle social e assim por diante.

Esse conhecimento permite à política social ser efetiva e/ou eficaz por meio da escolha de objetivos e dos meios para atingi-los, confrontando os dilemas e problemas que se encontram ao longo do caminho da execução. Para entender a política e conseguir distinguir entre o objetivo e os meios para alcançá-lo, é necessário analisar cautelosamente a sociedade foco dessa política. É necessário avaliar e ponderar a história, as características culturais e sociais para que a política se aproxime realmente das características desse conjunto de indivíduos e consiga alcançar o problema existente. “Em outras palavras, política social não pode ser discutida ou até mesmo conceitualizada em um vácuo social – como a ideia de homem econômico representada em Robinson Crusoé”⁸. (tradução própria).

Assim, políticas sociais de um país não podem simplesmente ser copiadas em outro já que cada país, cada povo, tem suas características únicas, não podendo, portanto, cair no erro da generalização.

Quando estudamos o sistema de Bem-Estar Social em outros países, vemos que esse sistema reflete as características políticas e culturais dominantes da sociedade. Mas temos, porém, de reconhecer que todos

⁸ Ibid. p. 16.

estão preocupados fundamentalmente com certas necessidades e problemas comuns a todos⁹. (tradução própria)

Seres humanos de todos os países, sejam ricos ou pobres, apresentam as mesmas necessidades primárias. Porém, a forma de saná-las diverge de acordo com o histórico social, político, econômico e cultural de cada povo.

Como já desenvolvido, para o propósito deste trabalho, a palavra 'política' se refere aos princípios que governam as ações direcionadas para objetivos previamente estabelecidos. Sendo assim, o conceito implica ação sobre meios assim como fins e implica, portanto, em mudança: prática, comportamental. E aqui se deve notar que o conceito de 'política' só tem significado se a sociedade acreditar que seja possível provocar/promover mudanças de alguma forma. Desta forma, a política social pode ser vista como um instrumento positivo de mudança, de reforma.

Não se deve concluir que política social, concebida de qualquer forma, seja necessariamente beneficente ou orientada para o Bem-Estar da população como um todo, isto é, orientada para prover melhorias para os pobres, para a classe trabalhadora, idosos pensionistas, mulheres, crianças carentes e outras categorias presentes no catálogo da pobreza social. Uma política social redistributiva pode redistribuir o comando sobre recursos materiais e não-materiais do pobre para o rico; de um grupo étnico para outro; da vida ativa para a velhice. Ou seja, a política social não é necessariamente voltada para ajudar aqueles que mais precisam, ela pode, por exemplo, piorar a situação da classe trabalhadora, por exemplo.

Sendo assim, ao se usar o termo 'política social' não se deve automaticamente reagir a esse termo dando-lhe a área de altruísmo, preocupação com os outros, com igualdade e assim por diante. O que é Bem-Estar para alguns grupos pode ser 'mal-estar' para outros. Além disso, o termo 'política social' não implica lealdade a nenhum partido político ou ideologia. Todos os indivíduos têm valores e princípios, direitos e deveres como cidadãos, professores, alunos, economistas e etc. Deve existir, portanto, a responsabilidade de se ter clareza e consciência em relação aos valores envolvidos ao discutir política social, já que esta não tem valor algum se não for discutida em termos de valores pré determinados.

⁹ Ibid. p. 22.

Titmuss¹⁰ apresenta algumas definições de política social de diferentes autores, que não são necessariamente convergentes:

Para Macbeath:

As políticas sociais estão preocupadas com as relações entre homens e mulheres que vivem juntos em sociedade, ou com os princípios que deveriam governar as atividades individuais e grupais, desde que essas atividades afetem as vidas e interesses de outros indivíduos¹¹.
(tradução própria)

Titmuss critica essa definição devido a sua generalização, pois a questão central de toda e qualquer política social se dá na contraposição do egoísmo com o altruísmo.

Por outro lado, temos a definição de Hagenbuch: “Colocado de forma geral, o ponto central de toda e qualquer política social é o desejo de assegurar para cada membro da comunidade certo padrão mínimo e certas oportunidades”¹². (tradução própria).

Segundo Titmuss, esta é uma visão apropriada por diversos países ocidentais e pelas Nações Unidas (ONU) em uma série de estudos e relatórios. Essas definições contêm três objetivos e juízos de valor embutidos: (i) Política social deve ser direcionada a ajudar os cidadãos; (ii) estão incluídos objetivos econômicos e não-econômicos, como por exemplo, salário mínimo, linha da pobreza, etc.; (iii) envolvem, em alguma medida, algum nível de redistribuição dos ricos para os pobres.

Em contraposição está Lafitte que, nas palavras de Titmuss, vê a política social mais preocupada com o meio comum a todos os indivíduos - a sociedade - e não a um indivíduo apenas, com objetivos de prover “amenidades sociais” como parques nacionais para usufruto de todos, transporte público, etc. Ele coloca menos ênfase em transferências individuais (como pensões) e argumenta que “no foco da política social existe a tentativa de direcionar a vida da sociedade ao longo de meios/canais que não seriam seguidos se não fosse pela política social”¹³. (tradução própria)

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid. p. 28.

¹² Ibid. p. 29.

¹³ Ibid. p. 30.

Segundo Titmuss, essa definição, apesar de ser mais limitada, implica em uma intervenção estatal substancial ao tratar de provimento de infra-estrutura para a comunidade e segurança pública.

Já a definição de Marshall é mais prática e realista:

‘Política Social’ não é um termo técnico com um significado exato... é utilizado para se referir às políticas governamentais que têm a preocupação de estar direcionadas a ter algum impacto direto no Bem-Estar dos cidadãos por meio do provimento de serviços e renda. A questão central consiste, portanto, em seguridade social, assistência social, saúde e serviços de Bem-Estar, política de habitação.¹⁴ (tradução própria)

Mais uma vez, a política social é vista como beneficente, redistributiva e preocupada com aspectos econômicos e não-econômicos. Assim como várias outras definições, política social é percebida como ‘o que é e o que deve ser’. Portanto, está envolvida com escolhas dentre a ordem da mudança social.

“Ainda segundo Marshall, Política Social é um termo amplamente usado, mas não tem definição precisa. O significado dado a esse termo em qualquer contexto é amplamente uma questão de conveniência e convenção”¹⁵ (tradução própria)

A abordagem convencional dirá quais áreas da ação governamental são geralmente aceitas como parte da esfera ‘social’. A conveniência, nesse caso, determinará com o que é possível lidar adequadamente. Nenhuma das duas explicará realmente do que trata a política social. Para isto é necessário olhar, não apenas para as medidas adotadas, já que essas são apenas meios para alcançar um fim, mas se faz necessário olhar para a natureza do objetivo final – para os objetivos que a ‘política social’ busca sanar de uma forma que outras políticas não o fazem.

Existe um consenso internacional, segundo Marshall¹⁶, do que se entende por política social. Neste, é decisivo majoritariamente a definição e inclusão da seguridade social. A convenção adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT 1952) que especificou como ‘seguridade social’ medidas de manutenção da renda

¹⁴ Ibid. p. 30.

¹⁵ MARSHALL, Thomas Humphrey, **Social Policy**, Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd., London, fourth edition, 1977, p. 11.

¹⁶ Ibid.

durante a doença, o desemprego e a velhice, pensões familiares e o provimento de cuidados médicos.

Os objetivos dessas políticas são indicados pelas palavras usadas para designá-las: segurança, saúde e Bem-Estar. Bem-Estar, no seu sentido amplo, assegura renda, saúde e habitação, contribuições mais importantes para o Bem-Estar de um indivíduo, o que foi reconhecido ao se instituir o “Estado de Bem-Estar Social”, que descreve a ordem social e política do período pós-guerra. O termo quis se referir, segundo Marshall, ao que foi alcançado, e não aos meios empregados. Assim, o objetivo principal da política social do século XX é o Bem-Estar (welfare).

Ainda segundo Marshall¹⁷, para dizer que um indivíduo ‘está bem’ é preciso que esse indivíduo pareça bem e se sinta bem. Um programa que tem como objetivo o Bem-Estar deve ter seu planejamento baseado na ideia de que há alguma relação entre esses dois aspectos - estar bem e se sentir bem – que dizem respeito às condições externas e as experiências internas. Porém, quando a ação alcança o nível de contato pessoal com o possível beneficiário, como acontece, segundo Marshall, quase sempre em algum momento no mundo da política social, então se torna possível modificar a ideia inicial para levar em consideração as diferenças individuais e respeitar as necessidades a serem atendidas e a resposta para o tipo de ajuda oferecida.

Para falar do welfare como um objetivo de política social pode-se argumentar, ainda segundo Marshall, que é, na verdade, o último objetivo de todas as políticas e também do sistema econômico como um todo.

No caso da política social, a relação do programa e do objetivo é mais imediato. Marshall coloca que política social usa o poder político para suprir ou modificar operações do sistema econômico, para alcançar resultados que não seriam possíveis pelo sistema econômico sozinho. Assim, essa é guiada por valores diferentes daqueles determinados pelas forças do mercado.

Já que política social depende da convenção e da conveniência presentes numa sociedade, pode-se entender e praticar política social – que como política pública é uma ação governamental com objetivos específicos – de formas distintas, dependendo da natureza de Estado e dos processos de decisão deste e, assim,

¹⁷ Ibid.

evidencia-se a importância dos atores sociais e suas capacidades de negociação política.

(...) o entendimento de que política pública é ação governamental com objetivos específicos consiste numa convenção acadêmica. Assim, também, constitui convenção acadêmica, expressa pela literatura especializada, a ideia de que política social é ação governamental com objetivos específicos relacionadas com a proteção social¹⁸

Daí as indagações ‘a quem proteger?’, ‘como proteger?’, ‘de que proteger?’.

Respostas diferentes em cada país constituem regimes de welfare distintos, estruturas político-institucionais diferentes, concepções de política social diversas e entendimento de proteção social divergente.

2. Welfare e problema social

O conjunto das políticas sociais pensadas, elaboradas e implementadas pelo Estado, formam um “grupo” de políticas denominado *welfare* (Bem-Estar). Daí vem a pergunta, o que é ‘Bem-Estar Social (*social welfare*)’? Segundo Pusic, em ‘*Report to the Secretary General on a Reappraisal of the United Nations Social Service Programme*’, 1965, como colocado por Titmuss, welfare é a soma de todas as medidas desenvolvidas pela sociedade com o objetivo de sanar seus problemas sociais. Daí vem a pergunta: O que é um problema social?

Como já mencionado anteriormente, todas as questões relacionadas à sociedade – e não a indivíduos isoladamente – e que não se mostram rentáveis ao setor privado – ao mercado – são colocadas como problemas a serem resolvidos pela esfera estatal por meio da intervenção governamental: esses são os problemas sociais. Os problemas sociais são sanados por meio de políticas sociais governamentais, cabendo ressaltar que um conjunto de políticas sociais – arcabouço técnico, político e ideológico – constitui o Estado do Bem-Estar Social.

Sobre “o que é um problema social” (aquele que deve ser sanado por meio de serviços sociais), Titmuss colocou dois conceitos significativamente diferentes:

¹⁸ WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira, **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias, Rio de Janeiro, 2002, p. 2.

1. O primeiro consiste em ajustar e reabilitar indivíduos e famílias aos valores da sociedade. Ou seja, durante um certo momento no qual os indivíduos membros da sociedade se desvinculam, de alguma forma das normas vigentes, eles devem ser ajustados, redirecionados a voltar ao que todos nessa sociedade creem ser o normal, o certo.

2. O outro considera os serviços sociais instrumentos provedores de certas necessidades específicas na sociedade, independente de juízo de valor sobre os indivíduos (por que não tem emprego, por que não ganha um salário, etc) e famílias e independente de se eles constituem, em si, um problema social ou não. Por exemplo, se a educação é vista como uma questão social, um problema social a ser resolvido e a solução seja prover escolas públicas e gratuitas de qualidade, essas escolas serão oferecidas a todos os membros da comunidade, da sociedade, e não apenas àqueles desprovidos de renda e inábeis para pagar por uma escola particular.

Política social seria, portanto, basicamente escolhas entre conflituosos objetivos e metas políticas e como são formulados; o que constitui uma boa sociedade ou aquela parte de uma boa sociedade que culturalmente distingue entre necessidades e aspirações do homem social, em contradição às necessidades e aspirações do homem econômico.

Segundo Pochmann¹⁹, na fase pós-crise de 1929 e pós II Guerra Mundial, o Estado assume o papel de participante no processo de expansão econômica e enfrentamento das iniquidades geradas no interior das sociedades capitalistas, ou seja, o Estado assume a responsabilidade de sanar os problemas sociais intrínsecos ao sistema de reprodução capitalista. Esse Estado intervencionista, na fase de acumulação de capital e expansão da concorrência imperfeita, diminui a capacidade de auto-regulação do mercado.

A politização social nesse período teve papel central na transformação do capitalismo organizado. O Estado do Bem-Estar Social assumiu funções estratégicas de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, e o meio de realização dessas funções são as políticas de proteção social.

¹⁹ POCHMANN, Márcio, **Proteção Social na Periferia do Capitalismo**. Considerações sobre o Brasil, São Paulo em Perspectiva, 18(2), 2004.

Ainda segundo Pochmann, a emergência do Estado do Bem-Estar Social representa o abandono da concepção liberal da desmercantilização da sociedade capitalista, da forte pressão social organizada e operada pelo novo tipo de Estado.

Ou seja, consagrou-se a politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, com a finalidade de restringir o papel das forças do livre mercado. Quase um monopólio representado pelo Estado foi difundido no centro do capitalismo mundial, com as funções de conceder proteção social a todos os cidadãos e garantir a edificação de uma sociedade menos desigual enfrentando a estratificação imposta pelo mercado.

As três principais motivações do Estado do Bem-Estar Social, apontados por Pochmann, são:

1. Motivação de característica pós-liberal – consolidada após a crise de 1929 – que permaneceu circunscrita ao ambiente de proteção social e voltada para os mais fracos, por serem incapazes de viver numa sociedade competitiva;

2. Motivação de natureza corporativa que visou conceder a distinção da proteção social a determinadas categorias ocupacionais consagradas, em decorrência de sua importância relativa no interior do mercado de trabalho.

Não se trata, todavia, da pressão por uma transformação substancial da sociedade, em busca de equidade social, mas da manutenção do status daqueles que em algum momento histórico alcançaram ou continuaram a mantê-lo no interior do mercado de trabalho. Em outras palavras, a constituição das bases da proteção social dependeu da conformação e da distribuição do poder no interior das sociedades. Nesse caso, em síntese, não houve a constituição de um novo sistema de redistribuição de poder, apesar das garantias de proteção social diferenciadas por segmentos sociais.²⁰

3. Motivação de natureza social-democrata que privilegiou a redistribuição de renda gerada por meio da montagem de uma estrutura secundária (fundos públicos), com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferência desses fundos públicos para os mais pobres. Não se está apenas, ainda segundo Pochmann²¹, disponibilizando serviços sociais a todos ou mesmo dando garantia direta de renda aos pobres, mas

²⁰ Ibid. p. 4.

²¹ Ibid.

também retirando das forças do mercado a determinação exclusiva da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho.

No modo capitalista – seja liberal ou social democrata – de produção, a classe capitalista detém não só o poder econômico, mas também o poder político determinando, assim, toda a vida social. Numa sociedade capitalista democrática, alguns aspectos da vida social são decididos coletivamente, essencialmente aquelas decisões que não implicam em mudanças substanciais no modo de produção, que se fundamenta na desigualdade e na exploração da força de trabalho, onde a política é a política definida pelas classes dominantes e que responde aos interesses desta. A política social não foge a esta regra.

A política social é uma política própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas que age sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É, assim, uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para este. Nesse sentido, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho.

Como o capital e o trabalho se constituem nas duas categorias fundamentais do modo capitalista de produção, a política social transita entre ambos. A política social responde às necessidades do capital ao mesmo tempo em que deve satisfazer – com esta mesma resposta – em alguma medida, as necessidades do trabalho. Portanto, a política social está o tempo todo trabalhando na contradição capital-trabalho, tentando buscar certo grau de compatibilidade entre o capital e o trabalho.

Política Social não é, portanto, basicamente escolhas entre conflituosos objetivos e metas políticas e como são formulados, como colocado por Titmuss, mas sim que esta nada mais é do que um instrumento do sistema capitalista para sua própria manutenção, isto é, manutenção do *status quo*. O papel da política social é aliviar as tensões do sistema capitalista. O executor desta tarefa é o Estado que tem o papel de propiciar a manutenção e evolução do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que deve responder às demandas da sociedade por ser representante desta. Portanto, o papel do estado é 'domar' o capitalismo.

CAPÍTULO 2 – ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE

A oferta de serviços sociais seja assistência, previdência, educação ou saúde, dentre outros, se tornou um direito assegurado pelo Estado a camadas expressivas da população nos países de economia capitalistas avançadas.

Alguns países, como a Alemanha, deram início aos programas de seguro social no final do século XIX e políticas de proteção a mulheres, incapacitados, etc no início do século XX. Apesar disso, pode-se considerar que o Welfare State expandiu e institucionalizou-se no período pós-guerra, principalmente, pós IIGM. A partir daí o Welfare State ganha dimensões quase universais nos países de economia capitalista avançada.

Muitos autores se dedicaram, e ainda se dedicam, a explicar a origem e o desenvolvimento (constante) do Welfare State. O aumento da complexidade do sistema capitalista é constante, assim como as elaborações sobre as tipologias, a teorização sobre as razões do surgimento/origens, as análises sobre seu desenvolvimento e quais variáveis têm maior peso neste último. Essa alta complexidade resulta em bibliografia ampla e controversa.

O objetivo deste capítulo é organizar as diversas contribuições de distintos autores, deixando a tipologia para o capítulo seguinte, explicitando quais fatores pesam mais nas diversas análises. Autores Como Offe e Wilensky dão maior peso aos fatores de natureza macroeconômica nas origens e no desenvolvimento do Welfare State. Já Gough, Orloff e Skocpol dão maior peso aos fatores de natureza político-institucional.

Sendo assim, a organização deste capítulo se dará de acordo com os argumentos apresentados com relação à origem e desenvolvimento do Welfare State, ou seja, como diferentes correntes tratam de forma distinta as razões do surgimento do Welfare State e de sua expansão/desenvolvimento. A ideia é utilizar esses argumentos como demarcadores.

Vários fatores, como pondera Di Giovanni²², influenciaram/influenciam as razões da origem/emergência e a forma como se desenvolvem os regimes de proteção

²² DI GIOVANNI Geraldo. **Modelos De Welfare State**. Núcleo De Estudos De Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual De Campinas – UNICAMP. 2006

social. São eles: o fator de natureza macroeconômica, o fator de natureza política, o fator de natureza geopolítica, o fator de natureza cultural/sociológica e o fator de natureza demográfica.

Estes fatores, porém, não aparecem de forma exclusiva e/ou isolada nos diferentes regimes de proteção social, por isso serão desenvolvidos ao longo do presente capítulo, e do capítulo seguinte, na apresentação dos argumentos das diversas correntes com relação à origem e ao desenvolvimento do Welfare State.

1. Condicionantes preponderantemente de ordem econômica

1.1. Welfare State: resultado das mudanças impostas pela industrialização

Nessa segunda parte, como já mencionado, se desenvolverá o estudo acerca do que é e qual a funcionalidade do Welfare State - tendo autores como Titmuss, Marshall, Wilensky e Offe, dentre outros, como âncoras - para que, posteriormente, no capítulo 3, se apresente os diversos regimes de Welfare State nos países selecionados: Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Suécia e Brasil.

Harold Wilensky, assim como Richard Titmuss e T. H. Marshall, representa esta concepção explicativa do que é o Welfare State e o que ele representa. Existem distinções entre esses autores, principalmente sobre as razões do desenvolvimento do Welfare State, embora esses possuam um núcleo comum em sua argumentação, concordando sobre as razões de sua emergência e os impactos do processo de industrialização sobre a forma de intervir e atuar do Estado.

Segundo Wilensky²³, as razões do surgimento de programas sociais é a mesma em todos os países de alto nível de desenvolvimento industrial: “Conclui que o crescimento econômico e seus resultados demográficos e burocráticos constituem a causa fundamental da emergência generalizada do Welfare State.”²⁴ (tradução própria)

Ou seja, a industrialização impõe tendências gerais que levam a desdobramentos como os programas sociais. Quais seriam então essas tendências gerais que explicariam o surgimento do Welfare State?

²³ WILENSKY, Harold. **The Welfare State and Equality**. Berkeley, University of California, 1975.

²⁴ Ibid.

O surgimento de padrões mínimos de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade²⁵, está diretamente ligado aos problemas e possibilidades colocados pelo desenvolvimento da industrialização.

Por um lado, é o crescimento da riqueza das sociedades, proporcionada pelo contínuo desenvolvimento da industrialização, que permite a realização dos gastos com programas sociais²⁶. O autor considera que o crescimento industrial é, portanto, condição necessária para a realização dos gastos sociais. Ou seja, os programas sociais ou não aparecem ou permanecem insignificantes nas sociedades que não produzam um excedente nacional suficiente para financiá-los²⁷.

No século passado, o *Welfare State* desenvolveu-se em todos os países urbano-industriais. Embora estes variem enormemente em termos de direitos e liberdades civis, os países ricos variam pouco em sua estratégia geral de construção de um piso abaixo do qual ninguém pode estar. Os valores invocados para defender o *Welfare State* -- justiça social, ordem política, eficiência ou igualdade -- dependem do grupo que articula sua defesa. Mas a ação final produziu uma das mais importantes uniformidades estruturais das sociedades modernas. Quanto mais ricos os países se tornam, mais semelhantes eles são na ampliação da cobertura da população e dos riscos (...) ²⁸ (tradução própria)

Por outro lado, os problemas sociais com os quais os serviços sociais – financiados pela riqueza produzida pela industrialização - têm de lidar, são resultado das mudanças sociais desencadeadas pela industrialização. A consolidação da fábrica como núcleo central da atividade produtiva implica numa transformação das sociedades, determinando o surgimento de novos mecanismos que garantam coesão e integração sociais. O desenvolvimento industrial tem, portanto, papel central e determinante no surgimento dos programas sociais:

Tudo que nós queremos destacar é que todas as sociedades industriais enfrentam problemas semelhantes; suas soluções a estes problemas,

²⁵ WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles, **Industry Society and Social Welfare**. New York. The Free Press. 1965.

²⁶ Ibid. p. 14.

²⁷ WILENSKY, op. cit. p. 24.

²⁸ Ibid. p. 15-16.

embora variadas, são frequentemente prescritas em maior medida pela industrialização, em si mesma, do que por outros elementos culturais.²⁹
(tradução própria)

A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, da estratificação social, de renda e da distribuição do poder e tem efeitos sobre os mecanismos pelos quais a socialização se realiza. Estas mudanças exigem novas formas de integração social. Por exemplo, a atividade industrial realizada na fábrica demanda novos hábitos, nova disciplina, ou seja, um novo tipo de trabalhador, o operário.

Ao mesmo tempo, a mecanização do processo produtivo que a fábrica demanda pode significar perda de um conjunto de habilidades profissionais - antes demandadas pelo trabalho no campo, por exemplo, que não é mais demandada na fábrica - ou mesmo o surgimento do desemprego técnico. Mas não é apenas essa a diferença: a industrialização implica ainda em maior complexidade da divisão social do trabalho, pois a demanda do mercado de trabalho se sobrepõe à divisão natural no campo ao exigir habilidades altamente complexas e diversificadas.

Este conjunto de mudanças relacionado à dependência do trabalhador à situação do mercado de trabalho, à natureza e bases da especialização do trabalho e à crescente possibilidade de mobilidade social teria, segundo Wilensky e Lebeaux, implicações sobre o sistema familiar, ou seja, sobre o tamanho das famílias, a forma de educação das crianças, as modalidades de reprodução social, etc. Estas mudanças exigiriam uma resposta. Eis o surgimento de uma demanda por soluções sob a forma de programas sociais, com o objetivo de garantir a integração social ao contornar os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias a esse novo modo de produção, como colocado por Wilensky e Lebeaux: “Muitos dos serviços de welfare na América podem ser vistos como uma resposta ao impacto da industrialização sobre a vida das famílias.”³⁰ (tradução própria)

²⁹ WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles, **Industry Society and Social Welfare**. New York. The Free Press. 1965. p. 47.

³⁰ Ibid. p. 67.

A industrialização, portanto, apresenta resultados sobre a estrutura social que são inevitáveis³¹, tais como a ênfase na família nuclear e o envelhecimento da população. A rapidez das mudanças sociais tende a acelerar o surgimento de problemas e, em contrapartida, tem-se o desenvolvimento de programas de cobertura contra os riscos postos por essas mudanças.

Esta série de determinações -- industrialização-mudanças sociais/demográficas-surgimento de serviços de welfare -- é o núcleo do argumento construído pelos autores: “Estas mudanças massivas na sociedade americana são os determinantes principais dos problemas sociais, os quais, por sua vez, criam a demanda por serviços de welfare”.³² (tradução própria)

Wilensky³³ demonstra que o sistema político (liberal-democrático, totalitário, oligárquico ou populista) tem uma correlação fraca com o desenvolvimento do Welfare State assim como o sistema econômico (capitalista ou comunista) é irrelevante para explicar o desenvolvimento dos programas de proteção social. Ao mesmo tempo, o autor demonstra a existência de correlação entre o nível de desenvolvimento econômico e o esforço de seguridade social (medido pelo gasto estatal em serviços de consumo público)³⁴.

Esta correlação, segundo o autor, é mediada, em primeiro lugar, pela proporção de velhos na população (causa direta mais forte) e, em segundo lugar, pela idade da população e idade do sistema de proteção social.

O desenvolvimento econômico – o desenvolvimento contínuo da industrialização – leva à uma queda da taxa de natalidade, o que implica em um aumento da proporção de velhos no universo populacional. Essa população idosa pressionará por programas sociais que respondam às novas necessidades dessa nova fase da vida e aqueles necessariamente surgirão. Tal processo é demonstrado pelo fato de que os maiores beneficiários dos programas sociais são os velhos³⁵. *Entretanto, em relação a sua capacidade de gasto, os países ricos têm incrementado seus gastos com*

³¹ Ibid. p. 79.

³² Ibid. p. 17.

³³ WILENSKY, Harold. **The Welfare State and Equality**. Berkeley, University of California, 1975.

³⁴ Ibid. p. 2.

³⁵ Ibid. p. 26-27.

*welfare; mas os Estados Unidos, o mais rico deles, tem se movido bastante lentamente no interior desta tendência geral.*³⁶ (tradução própria)

Segundo Wilensky, a proporção da população com mais 65 anos de idade e o esforço de welfare é o fator principal sobre os gastos do governo, porque é este indicador que apresenta a maior correlação positiva com o "esforço de gasto". A idade da população e a idade dos sistemas de proteção social seriam, segundo o autor, elementos de diferenciação no gasto e estilo administrativo de cada país.

(...) o nível econômico é a causa fundamental do desenvolvimento do *Welfare State*, mas seus efeitos são sentidos principalmente através das mudanças demográficas do século passado e do impulso dos programas em si mesmos, uma vez estabelecidos. Com a modernização as taxas de natalidade declinaram, e a proporção de velhos associada ao declínio do valor econômico das crianças exerceram pressão no sentido da expansão do gasto. Uma vez estabelecidos, os programas amadurecem, movendo-se em todo lugar em direção a maior cobertura e mais elevados benefícios. O crescimento do gasto em seguridade social começa como um acompanhamento natural do crescimento econômico e seus efeitos demográficos; ele é acelerado pela interação das percepções políticas das elites, das pressões das massas, e das burocracias do welfare.³⁷ (tradução própria)

Titmuss, afirma que a origem dos programas do welfare está na crescente complexidade da divisão social do trabalho propiciada pelo desenvolvimento da industrialização. "(...) (na ampliação dos programas sociais), o fator operativo dominante foi a crescente divisão do trabalho na sociedade e, simultaneamente, um grande crescimento na especificidade do trabalho."³⁸ (tradução própria)

Esta citação demonstra a ideia segundo a qual quanto mais individualizado e especializado se torna o homem, mais socialmente dependente ele se torna. Desta maneira, a especialização do trabalho, fruto da industrialização, implicaria em crescimento da dependência do indivíduo em relação à sociedade. Assim sendo, segundo Titmuss, a origem dos programas de proteção social estaria na industrialização e, conseqüentemente, na crescente especialização da produção.

³⁶ WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles, **Industry Society and Social Welfare**. New York. The Free Press. 1965.

³⁷ WILENSKY, Harold, **The Welfare State and Equality**. Berkeley, University of California, 1975. p. 47.

³⁸ TITMUSS, Richard. M., **Essays on "the Welfare State"**. Surrey. Unwin Brothers. 1963. p. 43.

Como a origem dos programas de proteção social é uma resposta às necessidades decorrentes do constante e crescente processo de industrialização, o desenvolvimento desses programas está associado à dinâmica das mudanças dessas mesmas necessidades – individuais e sociais - que são mutantes ao longo do tempo. O objetivo desses serviços sociais é garantir a sobrevivência das sociedades. As necessidades da Inglaterra – caso estudado por Titmuss nessas duas referências utilizadas -, por exemplo, em 1950 não são as mesmas que em 1900. Portanto, a modificação e a ampliação dos serviços sociais revelam a crescente ampliação de necessidades ocorrida na sociedade inglesa naquele período.

Nesse período, no qual um conjunto de programas de proteção social surgiu, a Inglaterra viveu a “era das expectativas”³⁹ as quais implicaram no desenvolvimento dos serviços sociais, pois essas expectativas passam a ser necessidades que são culturalmente construídas. Os homens enfrentam distintos "estados de dependência"⁴⁰, como a fragilidade das crianças, dos velhos, dos doentes, e é nestes estados em que os cuidados constituem-se em necessidades físicas. Todavia, os programas sociais não estão destinados apenas às necessidades físicas, o desemprego, o subemprego, a aposentadoria, por exemplo, revelam estados de dependência culturalmente estabelecidos ("*man-made dependencies*"⁴¹). A ampliação progressiva dos programas sociais, ou seja, o desenvolvimento do *Welfare State* é o resultado da ampliação progressiva do campo de necessidades culturalmente construídas, sejam elas físicas ou não. Assim, com o rompimento gradual da Lei dos Pobres (o que Marshall chama de dissolução progressiva da Lei dos Pobres), foram se definindo e reconhecendo novos "estados de dependência", o que direciona o desenvolvimento dos programas sociais.

Segundo Marshall⁴², o Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra tem início em meados da era vitoriana - último quartel do século XIX – caracterizada por uma era de prosperidade e confiança e que teria marcado o início da adoção de medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza, etc. Essas medidas assistencialistas seriam o

³⁹ Ibid. p. 43.

⁴⁰ Ibid. p. 42.

⁴¹ Ibid. p. 430.

⁴² MARSHALL, T. H., **Social Policy**, Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd., London, fourth edition, 1977, p. 11

embrião do que mais tarde, após a Segunda Grande Guerra, seria conhecido como Welfare State.

O que proporcionou a realização administrativa e logística dessas medidas foi a crescente industrialização que resultou num aparelho estatal administrativamente preparado para garantir o Bem-Estar Social a seus cidadãos.

A Revolução industrial, qualquer que seja a verdade sobre sua origem, sem sombra de dúvida, não teve fim. Pois é da essência da industrialização que, uma vez que se 'pega impulso', e se está inteiramente comprometido com o modo de vida industrial, o movimento nunca cessa e (com toda a probabilidade) o ritmo se torna mais frenético.⁴³

Após adaptação ao novo “modo de vida” que acompanha a origem da produção em escala industrial, a sociedade inglesa “(...) abraçou essa tarefa de desenvolver suas potencialidades (e) colocou em movimento forças inerentes ao próprio sistema que levaram, por processos lógicos e naturais, à sua transformação em algo totalmente imprevisto e incomum.”⁴⁴

Este é um conceito central nesta explicação: a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social fazem parte de um processo que é definido fundamentalmente pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma⁴⁵. Esse processo ao qual se refere Marshall é, em parte, realizado pela ação política que está condicionada a um processo de auto-desenvolvimento da política social, processo este a que os atores sociais são submissos.

Segundo Marshall, o processo teve início nas medidas de proteção aos indigentes e pobres (a Lei dos Pobres) e tomou impulso no começo do século XX por meio do progressivo movimento de dissolução dessa Lei dos Pobres. Assim, as medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza, criando um aparelho de proteção que atende de forma distinta as diferentes categorias da população como as crianças, velhos, desempregados, indigentes. etc.

⁴³ Ibid. p. 12.

⁴⁴ Ibid. p. 13.

⁴⁵ Ibid. p. 27.

Portanto, mesmo que a ação política tenha sua importância no surgimento da política social, seu papel é o de apenas implementar a lógica das forças evolutivas no sistema social. Essas forças evolutivas do sistema socioeconômico capitalista atuam de forma independente e dão sequência a um processo sobre o qual os atores sociais não têm controle algum. Nos anos 20 e 30, por exemplo, observa-se um movimento de acentuada convergência entre os países em que a política social era uma realidade⁴⁶.

Para Marshall, existe consenso com relação à natureza e extensão da responsabilidade governamental pelo Bem-Estar Social. Existe, entre os países, ainda segundo o autor, uma convergência com relação, ao público-alvo dos programas previdenciários, à bagagem metodológica e à máquina administrativa a ser utilizada nos programas, e aos riscos a serem cobertos. Existe, também, uma convergência no sentido da unificação dos programas, de envolver os assalariados e no surgimento da temática da distribuição da renda como um elemento característico da política social. Essa convergência é uma demonstração das forças do capitalismo democrático em prática.

Mesmo havendo divergências entre países com relação aos métodos por meio dos quais se operou o gradual processo de dissolução da Lei dos Pobres formando os diferentes Estados de Bem-Estar Social, o movimento de convergência é, segundo Marshall, altamente significativo.

Mesmo que o período entre guerras tenha sido importante para a consolidação das medidas criadas anteriormente, é o período posterior à Segunda Guerra Mundial que representará

(...) a fase final do processo (...) pelo qual o desenvolvimento lógico e a evolução natural das ideias e instituições conduziram, em última análise, a uma transformação do sistema. A transformação, ou revolução, consistiu na fusão das medidas de política social num todo, o qual, pela primeira vez, adquiriu, em consequência, uma personalidade própria e um significado que, até então, tinha sido apenas vagamente vislumbrado. Adotamos a expressão "Estado de Bem-Estar Social" para denotar esta nova entidade composta de elementos já conhecidos. A responsabilidade derradeira total do Estado pelo Bem-Estar de seu povo foi reconhecida mais explicitamente do que jamais o fora. (...).⁴⁷

⁴⁶ Ibid. p. 78.

⁴⁷ Ibid. p. 97.

A adoção do seguro social compulsório e do Serviço Nacional de Saúde, cobrindo, com garantia estatal, os riscos inerentes à vida coletiva, para todos os membros da sociedade, é a ilustração da consolidação do Bem-Estar na sociedade inglesa. Esse Bem-Estar não é, segundo o autor, dependente de correntes de pensamento ou correntes partidárias. As sucessivas alternâncias entre Partido Trabalhista e Conservador no poder têm pouca influência no processo de consolidação do *welfare*, mesmo podendo ter influência sobre a ênfase no caráter estatal ou privado, voluntário ou compulsório de determinados programas. Portanto, não é o Governo Trabalhista no poder, por exemplo, que explica o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946, mas sim as forças sociais impelidas pela guerra. As duas guerras (bem como a depressão) foram acontecimentos que aceleraram a evolução lógica do sistema, pois criaram um sentimento nacional de solidariedade favorável ao desenvolvimento de programas de proteção social.

Vê-se que, tanto os indicadores analíticos quanto a metodologia utilizada por Wilensky e Lebeaux não são os mesmos dos trabalhos de T. H. Marshall e Titmuss. É importante ressaltar que os trabalhos escritos por esses últimos autores foram desenvolvidos num contexto no qual os programas sociais estavam sendo atacados por argumentos liberais o que explica – em parte – a ênfase na ideia de que tais programas correspondiam a uma nova era das sociedades, sendo, portanto, intrínsecos a ela.

Mesmo partindo de metodologias e recursos analíticos distintos, esses autores, em seus trabalhos, compartilham de uma mesma concepção com relação à origem dos programas sociais. Esta concepção é originária das teorias da modernização e da industrialização das sociedades. Ainda que as razões da expansão dos sistemas de proteção possam ser diferentes entre eles, estes autores partilham da ideia de que estas razões da expansão dos sistemas de proteção são mais um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização do que resultado de conflitos e decisões políticas.

1.2. O Welfare State: resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista

O'Connor⁴⁸ faz uma análise da dinâmica das finanças governamentais construindo uma concepção com relação à origem e desenvolvimento dos programas sociais no pós-guerra.

(...) o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação (...). Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital).⁴⁹

Vê-se, então, que O'Connor faz distinção entre o fato de o Estado dever desempenhar uma determinada função e o fato de que o Estado venha efetivamente a desempenhá-la. Ou seja, necessidades estatais e funções estatais seriam a mesma coisa. Assim, às duas funções estatais (acumulação e legitimação) correspondem a diferentes tipos de gasto estatal:

(i) *Capital Social*: o objetivo destes gastos é garantir a acumulação de capital. O'Connor divide o gasto estatal denominado capital social em duas partes: o investimento social, com o objetivo de aumentar a produtividade dos trabalhadores e o consumo social, com o objetivo de rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho.

(ii) *Despesas Sociais*: o objetivo destes gastos é lidar com os efeitos do processo de acumulação, ou seja, garantir a harmonia social e a legitimação, já que a legitimação do Estado e a harmonia social são elementos necessários à acumulação de capital.

⁴⁸ O'CONNOR, James. **EUA: A Crise Fiscal do Estado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

⁴⁹ Ibid. p. 19.

Assim sendo, as despesas estatais têm o caráter de responder às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação - Capital Social - seja para corrigir os efeitos sociais dessa mesma acumulação de capital - Despesas Sociais.

Segundo O'Connor, o gasto estatal sob a forma de Capital Social é indispensável para expansão do investimento e consumo privados. Já o aumento da atividade privada faz com que aumente a demanda por gasto estatal – despesas sociais. Portanto, o processo de ampliação e crescimento das despesas estatais está direta e indiretamente ligado às necessidades do capital, principalmente do setor monopolista da economia:

(...) a causa geral do crescimento do setor monopolista tem sido a expansão do setor estatal (...) o efeito geral do crescimento do setor monopolista tem sido o crescimento do setor estatal. (Assim,) o crescimento dos setores monopolista e estatal são um único processo.⁵⁰

Ou ainda,

O orçamento estatal pode ser visto como um mecanismo complexo que redistribui rendas para trás e à frente, no seio da classe trabalhadora -- tudo para manter a harmonia político-social, expandir a produtividade e acelerar a acumulação e a lucratividade no setor monopolista.⁵¹

O setor privado impulsiona o crescimento da economia e, dentro do setor privado, o setor monopolista é o setor chave. Apesar disto, o setor monopolista não paga um dos custos fundamentais à sua expansão: os custos do investimento social que são gastos necessários ao aumento da produtividade. Conseqüentemente, este gasto recai sobre o Estado. Se recursos utilizados pelo Estado para custear os investimentos sociais são arrecadados do conjunto da população – por meio principalmente da arrecadação de impostos -, então os investimentos sociais necessários à expansão do setor monopolista são via Estado. Ou seja, "o setor monopolista socializa cada vez mais os custos da produção."⁵²

⁵⁰ Ibid. p. 40.

⁵¹ Ibid. p. 167.

⁵² Ibid. p. 41.

Segundo O'Connor, a dinâmica do crescimento e das necessidades de acumulação do setor monopolista, apresentadas acima, é que determinam a lógica do movimento dos demais setores econômicos: o setor competitivo e o setor estatal. O crescimento do setor monopolista tende a gerar, de um lado, um excedente de produtos e, de outro lado, um excedente de população que tenderá a ser absorvida por empregos gerados pelo setor estatal e competitivo. Além disso, a disponibilidade de mão-de-obra tende a rebaixar os salários no interior do setor competitivo, fazendo com que os trabalhadores deste setor sejam cada vez mais pobres relativamente, o que faz com que haja aumento das despesas sociais e do funcionalismo estatal, porque "tais operários (do setor competitivo) dependem cada vez mais do Estado para satisfazer suas necessidades⁵³", as quais serão satisfeitas sob a forma de programas sociais. Já o problema do excedente de produtos é resolvido pela expansão do comércio e do investimento no exterior: gastos militares.

Vê-se, portanto, que o autor utiliza a lógica da expansão do capital para explicar a origem e o desenvolvimento dos programas sociais. Mesmo mencionando a questão das classes sociais, a luta de classes não é considerada pelo autor como um fator que explicaria a dinâmica da origem e desenvolvimento dos programas sociais. São, portanto, os condicionantes de natureza econômica que determinam a forma de desenvolvimento do welfare, bem como sua emergência.

Além de Wilensky, Titmuss, Marshall e O'Connor, Claus Offe também faz parte do conjunto de autores que estabelecem uma relação direta entre as necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista e as funções desempenhadas pelo Estado.

Segundo Offe⁵⁴, o Welfare State é um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas, as quais criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não-atendidas. Assim, o Welfare State seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. Portanto, a emergência dos Estados de Bem-Estar, além de não representar mudança estrutural das sociedades capitalistas, se constitui numa resposta funcional e essencial ao seu desenvolvimento: "O Welfare

⁵³ Ibid. p. 44.

⁵⁴ OFFE, Claus. **Advanced Capitalism and the Welfare State**, in 'Politics and Society', 1972, vol. 4.

State não pode lidar diretamente com as necessidades humanas fundamentais; ele pode apenas tentar compensar os novos problemas que são criados na vaga do crescimento industrial".⁵⁵ (tradução própria)

O desenvolvimento do sistema capitalista gera, inevitavelmente, problemas sociais como necessidade de moradia para os trabalhadores concentrados pela indústria, necessidade de constante qualificação da força de trabalho, desagregação familiar, dentre outros. Ou seja, o capitalismo destrói, ao longo de seu desenvolvimento, formas anteriores de vida social, o que gera disfuncionalidades que ficam evidentes sob a forma de problemas sociais, como os já citados acima. Segundo Offe, "o Estado tem de assumir o encargo destes novos problemas de 'welfare'." ⁵⁶ O Welfare State representa, portanto, formas de compensação social pelo desenvolvimento industrial.

O Welfare State é um desdobramento necessário da dinâmica de evolução dessas sociedades, pois, segundo Offe, a margem para escolhas é pequena, ou seja, a emergência de programas sociais não é resultado de escolhas, porque as alternativas de políticas são pequenas. São as condições econômicas e sociais que determinaram a emergência do Welfare State e não opções no campo do político:

(...) padrões ideológicos não são apenas ausentes, mas eles seriam inaplicáveis mesmo se existissem, porque a margem para políticas alternativas "viáveis" é muito pequena para permitir escolhas baseadas em princípios. É exatamente esta situação que melhor descreve o desenvolvimento do *Welfare State*. Plataformas dos partidos e resultados eleitorais parecem não ter influência na percentagem do orçamento estatal que é gasto para fins de welfare ou em novos programas de welfare que são criados. Muito mais importantes como determinantes das políticas ("policies") são variáveis econômicas tais como o crescimento da produtividade, a extensão da mobilidade social, o nível tecnológico das indústrias básicas, o tamanho e composição da força-de-trabalho, a estrutura de idade da população e outros indicadores macroeconômicos e macro sociológicos.⁵⁷ (tradução própria)

É explícita, portanto a negação de Offe de determinantes de ordem política na emergência dos programas sociais: "a decisão política no Welfare State está fadada

⁵⁵ Ibid. p. 482.

⁵⁶ Ibid. p. 483.

⁵⁷ Ibid. p. 484.

a ser bastante reduzida"⁵⁸. O que esses programas sociais expressam, na verdade, é a natureza do *Welfare State*, que é um processo contínuo de adaptação aos problemas sociais postos pelo desenvolvimento do capitalismo:

(...) A lógica do *Welfare State* não é a realização de algum objetivo humano intrinsecamente válido, mas antes a prevenção de um problema social potencialmente desastroso. (...) Esta maneira tecnocrática e absolutamente apolítica de reagir a pressões sociais emergentes condena o *Welfare State* a um infundável e errático processo de auto-adaptação.⁵⁹ (tradução própria)

Em seu trabalho de 1972, Offe coloca que os programas sociais seriam essencialmente uma forma de corrigir/compensar disfuncionalidades, no plano social, da operação do sistema capitalista. Esse mesmo argumento está presente no trabalho de 1979⁶⁰.

Offe⁶¹ não trata explicitamente do *Welfare State*, mas da natureza do Estado intervencionista. O Estado intervencionista é um fenômeno já existente desde a origem do Estado capitalista, porém potencializado no pós-guerra de forma intensa e abrangente. Esta característica estatal se manifesta no fato de que, a partir de então, o Estado passou a desempenhar atividades produtivas no campo econômico e no campo social.

Na fase liberal do capitalismo, no século XIX, o Estado podia garantir a manutenção do processo de acumulação capitalista por meio de atividades alocativas, ou seja, distribuindo recursos do próprio Estado, tais como taxaço, tarifas, repressão, subsídios, etc. No novo estágio de desenvolvimento capitalista, essa forma de agir já não era mais suficiente para a manutenção do processo de acumulação, exigindo do Estado atividades produtivas:

(...) A fim de manter o processo de acumulação (seja em uma firma, indústria, ou no nível nacional e regional), é necessário algo mais e diferente da alocação de recursos e bens que o Estado já tinha sob seu controle. A fim de criar e manter as condições de acumulação, a forma alocativa de ação estatal (...) é insuficiente. (...) alguns insumos físicos

⁵⁸ Ibid. p. 484.

⁵⁹ Ibid. p. 485.

⁶⁰ Idem. **The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation**, in: LINDBERG, Leon et alli. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. London, Lexington, 1979.

⁶¹ Ibid.

à produção são exigidos, de modo a manter a acumulação. (...) Na situação particular que estamos descrevendo, e à qual corresponde a forma produtiva de ação estatal, o mercado é incapaz de uma oferta quantitativa e qualitativamente suficiente de capital constante e variável.⁶² (tradução própria)

Esse novo estágio do desenvolvimento do sistema capitalista – constante e crescente industrialização – coloca novos desafios e ameaças a seu próprio processo evolutivo e a solução para esses novos desafios e ameaças corresponde a uma nova forma de Estado - o Estado altamente intervencionista - que difere da forma de Estado anterior. Ou seja, esses novos desafios e ameaças são a razão da emergência do Estado de Bem-Estar Social, o qual se caracteriza por ser ativamente produtivo em outras atividades onde anteriormente não participava, como no campo econômico e social. Por outro lado, em qualquer fase do desenvolvimento capitalista, o Estado terá a mesma essência: "funcionalmente relacionado e dependente do processo de acumulação capitalista"⁶³.

Posteriormente, juntamente com Gero Lenhardt, Offe⁶⁴ se atém a mostrar a funcionalidade do Welfare State em relação ao modo de produção capitalista. Segundo os autores, ao se tentar construir uma teoria do Estado, a análise das políticas estatais requer avanços em termos de "(...) hipóteses sobre a relação funcional entre a atividade estatal, por um lado, e os problemas estruturais de uma formação social (no caso, a capitalista), por outro."⁶⁵

Ou seja, a questão central é saber como surge a política estatal a partir dos problemas específicos do capitalismo, ou seja, problemas específicos de uma estrutura econômica de classes que é baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre. É necessário, portanto, definir quais são as funções da política social no âmbito dessa estrutura econômica de classes para explicar a origem daquelas: "(...) A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado."⁶⁶

⁶² Ibid. p. 129-130.

⁶³ Ibid. p. 125.

⁶⁴ OFFE, Claus & LENHARDT, Gero. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984.

⁶⁵ Ibid. p. 12.

⁶⁶ Ibid. p. 15.

Os autores distinguem dois conceitos: a proletarização passiva - processo pelo qual um indivíduo é destituído dos meios próprios de subsistência - da proletarização ativa - a disposição para que este indivíduo venda sua força de trabalho no mercado.

A passagem da proletarização passiva para a proletarização ativa, apesar de fundamental para a consolidação das relações de produção capitalista, não se dá de forma natural. Portanto, para que isso seja possível – para que seja possível a organização da sociedade nos termos da industrialização capitalista, é necessário que (i) a força de trabalho esteja disposta a vender-se no mercado e a assumir os riscos inerentes a esta condição; (ii) sejam asseguradas as condições materiais da reprodução da força de trabalho; (iii) seja garantida uma certa adequação quantitativa entre a força de trabalho passiva e a força de trabalho ativa.

Os dois primeiros itens dizem respeito à integração da força de trabalho e à forma de trabalho assalariado cuja consolidação é uma ação estratégica realizada pelo Estado por meio de controle político e ideológico. A política estatal é, portanto, funcional ao processo de consolidação do modo de produção capitalista, já que garante a formação e consolidação das relações de produção entre capital e trabalho, que é sua característica essencial. Sendo assim, a função da política social consiste em criar as condições de existência da classe operária:

(...) a política social não é mera "reação" do Estado aos problemas da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização.⁶⁷

A origem dos programas sociais é, portanto, uma resposta funcional à necessidade de constituição e manutenção da classe operária, condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo. A função de socialização da classe operária no sistema capitalista só pode ser desempenhada por um poder estatal.

Essa dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais diz respeito ao processo de compatibilização de duas exigências – respondidas pelo Estado -

⁶⁷ OFFE Claus & LENHARDT, Gero. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984. P. 22

contraditórias: as exigências da classe trabalhadora e as necessidades da acumulação de capital: “(...) a política estatal não está ‘a serviço’ das necessidades ou exigências de qualquer grupo ou classe social, mas reage a problemas estruturais do aparelho estatal de dominação e de prestação de serviços.”⁶⁸

O Estado, portanto, gera políticas as quais são reações a seus próprios problemas internos, relativos à integridade de seus meios institucionais, fiscais e legais de organização. Como esse movimento ocorre numa sociedade de estrutura econômica de classes, têm-se as duas exigências contraditórias mencionadas acima.

2. Condicionantes preponderantemente de ordem política

2.1. Welfare State: resultado das constantes conquistas de direitos

Para tratar de conquistas de direitos é importante falar de cidadania. Para isso a referência escolhida no presente trabalho será Marshall⁶⁹. Para este autor, a noção de cidadania abrange três tipos de direitos: os direitos sociais (relacionados à participação na riqueza socialmente produzida), os direitos civis (relacionados aos direitos à liberdade individual); e os direitos políticos (relacionados ao direito de participação no exercício do poder político).

Segundo Marshall, além do fato de que a noção de cidadania é explicada pela ampliação de seu conteúdo, mas também a evolução de cada dimensão dos direitos (dos três apontados acima) é explicada também pela universalização, ou seja, ampliação das camadas sociais que a eles tinham acesso. Marshall coloca:

(...) os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram a civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania.⁷⁰

⁶⁸ Ibid. p. 37.

⁶⁹ MARSHALL, Thomas Humphrey., **Class, Citizenship, and Social development**. Essays by T. H. Marshall Greenwood Press, Publishers. Westport. Connecticut. 1973

⁷⁰ Ibid. p. 83

Ou seja, a origem das "políticas igualitárias do século XX" se dá num momento histórico no qual o escopo dos direitos alarga-se constantemente e evolutivamente. E este alargamento, esta ampliação dos direitos, ocorre não só no plano da sociedade, mas também no plano do Estado, principalmente por meio das ações das classes altas.

Sendo assim, na versão de Marshall, o que ocorre é uma racionalização da vida social e política sendo que os atores sociais estão submetidos a esta racionalização.

A origem do Welfare State, segundo Marshall, independe da existência de conflitos políticos conscientes, mas resulta de um movimento no plano da concepção do ser social. Esta concepção do ser social seria, segundo ele, um movimento natural que supõe a evolução dos direitos - dos direitos civis aos políticos e dos direitos políticos aos sociais.

A origem do Welfare State é, portanto, um movimento de ampliação da concepção de democracia, que se faz explícito nos referenciais políticos de uma sociedade.

2.2. Welfare State: resultado do acordo entre capital e trabalho organizado

Para Gough, o Welfare State é apenas a faceta social do Estado capitalista contemporâneo. Ou seja, para o autor existe o Estado e suas atividades de Welfare: os programas sociais.

Para eles o Welfare State caracteriza a natureza do Estado nos países capitalistas de economia avançada e diz respeito essencialmente àquelas atividades estatais referentes à reprodução da classe trabalhadora ou à manutenção da parcela da população excluída do mercado laboral. Sendo assim, o espectro do Welfare State é bastante reduzido, pois diz respeito aos programas sociais.

Segundo Gough⁷¹, o Welfare State é um fenômeno do capitalismo em um estágio específico de seu desenvolvimento nas sociedades capitalistas avançadas, ou seja, é um fenômeno datado (de 1945 à 1973) e localizado geograficamente (Europa Ocidental). Assim, pode-se entender que é o processo de acumulação capitalista que

⁷¹ GOUGH, Ian. **The Political Economy of the Welfare State**. London. MacMillan Press, 1979.

gera “necessidades” para a política social. Essas necessidades geradas pelo modo de produção de acumulação capitalista são respondidas pelo Estado sob a forma de políticas sociais. Portanto, mesmo que a máquina do Estado seja relativamente autônoma nas sociedades capitalistas avançadas, suas ações devem ser para responder aos imperativos impostos pelo processo de acumulação de capital.

A visão de que o Estado seria algo criado pelo capitalismo e que, portanto, submisso à classe dominante e à sua dinâmica de acumulação é rejeitada por Gough. Segundo este autor, não se pode deixar de reconhecer a existência de uma classe dominante que tem como objetivo a maximização dos lucros, já que os avanços sociais se dão no modo de produção capitalista. Ou seja, a expansão das políticas sociais é delimitada pelo processo de acumulação capitalista. Assim sendo, os limites e possibilidades colocados pela acumulação e pela capacidade de financiamento dos programas sociais, pelo próprio modo de acumulação de capital, é o que barra a expansão do Welfare State.

Porém, a origem dos programas sociais não pode ser explicada, como ressalta Gough, apenas pelas contingências impostas pelo processo de acumulação de capital:

(...) Nós observamos aqui o modo pelo qual o desenvolvimento capitalista cria novos "requerimentos" para a intervenção estatal no campo do welfare. Este é apenas o ponto de partida; entretanto, disto não decorre que estes requerimentos serão necessariamente traduzidos em legislação social e provisão social.⁷² (tradução própria)

Ou ainda,

(...) Uma implicação que pode ser extraída é que o modo de produção gera certos requerimentos funcionais no campo das políticas de welfare, os quais o Estado ou outro corpo externo à atividade econômica deve necessariamente realizar. Enfaticamente, esta não é nossa posição. É proveitoso e útil analisar os mutantes requerimentos funcionais das economias capitalistas como o fizemos, mas disto não se segue que o Estado necessariamente desempenhará tais funções.⁷³ (tradução própria)

⁷² Ibid. p. 17

⁷³ Ibid. p. 37-38.

Segundo o autor, a separação entre esfera política e econômica é própria do capitalismo e, portanto, a relativa autonomia do Estado permite a existência de uma margem de manobra no campo das decisões de âmbito estatal. O Estado não age como um instrumento passivo de uma classe, pois há espaço para que os vários órgãos do próprio Estado possam formular e modificar políticas e até mesmo, como coloca o autor, para cometer erros. Ou seja, existe espaço para que a luta de classes possa criar, elaborar e modificar programas que melhorem as condições de vida da classe trabalhadora. Esta é uma visão conflituosa do aparelho do Estado, na qual Gough assinala a capacidade de pressão da classe trabalhadora: “O papel de pressão das classes subordinadas, e outros grupos organizados de pressão a elas associados, é de reconhecida importância na explicação da introdução das medidas de welfare.”⁷⁴

Este papel de pressão da classe trabalhadora organizada pode assumir várias formas. A história dos distintos países revela as diferentes formas por meio das quais a classe trabalhadora inseriu suas reivindicações no campo da atuação estatal. Sendo assim, pode-se concluir que as distintas modalidades de prestação de serviços sociais é consequência das diferentes formas e intensidades da capacidade da classe trabalhadora fazer pressão sobre seus representantes.

Junto com os regimes democráticos, principalmente a consolidação do sufrágio universal e da liberdade de organização, surgem, historicamente, os partidos de base operária ligados a sindicatos operários de massa. No pós IIGM, o movimento social se consolidou causando a consciência e a organização de classe por parte dos capitalistas, o que se expressou pela reestruturação do aparelho estatal em direção a uma crescente concentração decisória do Poder Executivo. Portanto, segundo o autor, a classe capitalista reage à intensidade dos conflitos de classe, de forma consciente e organizada que é o Estado centralizado.

Diz o autor,

(...) os fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais: (1) a luta e influência da classe trabalhadora; (2) a centralização do Estado; e (3) a influência dos primeiros sobre este último (...). Estes

⁷⁴ Ibid. p. 58

fatores não são de modo algum exaustivos, mas constituem (...) os principais determinantes do Welfare State.⁷⁵ (tradução própria)

Ou ainda,

Nós distinguimos dois fatores importantes na explicação do crescimento do Welfare State: o grau de conflito social, e especialmente, a força e forma de luta da classe trabalhadora, e a habilidade do Estado capitalista em formular e implementar políticas de modo a assegurar no longo prazo a reprodução das relações capitalistas de produção.⁷⁶ (tradução própria)

Ou seja, segundo o autor, a reformulação do Estado em direção a formas mais centralizadas de formulação de políticas públicas foi uma reação da classe capitalista, que viu ameaçada, pela força do movimento social organizado, sua reprodução. Isto significou, mesmo que por razões diversas, no caso do Welfare State, a coincidência entre os interesses do capital e do trabalho.

Isto é, nos períodos de inovação e crescimento das políticas sociais, tanto a burguesia quanto o proletariado viam tais políticas como sendo de seu interesse, mesmo que por razões distintas. No caso da classe trabalhadora, porque qualquer política que atenua as dificuldades é bem-vinda e no caso da classe capitalista, porque isto reduz o descontentamento da classe trabalhadora, provê novas modalidades de integração e controle sobre esta classe, oferecendo benefícios ideológicos e econômicos.

Em outras palavras, em uma conjuntura específica (o pós IIGM), a capacidade - fortalecida pelo crescimento econômico e a escassez de mão-de-obra - de pressão dos movimentos sociais, cria uma consciência de classe entre os capitalistas, levando à reformulação do Estado que explica a emergência de sua face social, o Welfare State.

Houve, portanto, um acordo entre as duas principais classes (burguesia e proletariado) e, conseqüentemente, a incorporação da classe trabalhadora. Esse acordo é contraditório e tende, como de fato ocorreu, a se romper rapidamente (a "Era de ouro" do capitalismo não durou 30 anos):

⁷⁵ Ibid. P. 68

⁷⁶ Ibid. P. 64

(...) O papel dos governos trabalhistas e social-democratas no desenvolvimento do Welfare State, bem como no Estado intervencionista, tem sido crucial. Ele reflete a progressiva incorporação da classe trabalhadora, através de seus sindicatos e partidos, às sociedades capitalistas avançadas (...) ⁷⁷ (tradução própria)

Ou ainda,

A emergência do Welfare State, como uma parte do acordo do pós-guerra entre capital e trabalho, e de uma estrutura geralmente mais intervencionista foi um fenômeno generalizado deste período, (...) ⁷⁸ (tradução própria)

Ou seja, no pós-guerra consolida-se uma aliança entre capital e trabalho, responsável pela “Era de ouro” do capitalismo na qual as políticas sociais foram fundamentais.

2.3. O Welfare State: resultado de configurações históricas particulares

Para os neoinstitucionalistas, as instituições do Estado constituem a variável mais importante para se entender as origens e o desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social. A ideia central é a de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil.

Para esta corrente, o Estado tem funções próprias sendo, portanto, uma organização que tem como um de seus objetivos exercer o controle sobre determinado território, estabelecendo relações geopolíticas de comunicação, dominação e competição com outros Estados e manter a ordem interna. Sendo assim, aqueles filiados a essa corrente debatem com as correntes que veem a ação do Estado como resultado de fatores exógenos à esfera estatal, ou seja, como consequência da urbanização, industrialização, desenvolvimento econômico ou ação de grupos de interesse e luta de classes, mesmo consciente de que todos estes fatores tenham um impacto na emergência dos sistemas de proteção social,

(...) os institucionalistas argumentam que a capacidade estatal (state capacity) para planejar, administrar e extrair recursos é uma pré-condição para a emergência de modernos programas sociais, tais como pensões e seguridade social, e que o contexto institucional -- o caráter, capacidade e estrutura do Estado e das instituições políticas -- afeta as

⁷⁷ Ibid.. P. 67

⁷⁸ Ibid. P. 70

orientações, capacidade e organização política popular e das elites e, portanto, a formação de coalizões políticas entre as classes.⁷⁹ (tradução própria)

Portanto, as burocracias têm interesses próprios e se consolidam em condições históricas particulares. As burocracias são pré-condição para a emergência dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais. Outro ponto de extrema importância que deve ser ressaltado é que as estruturas institucionais do Estado influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil.

Sendo assim, se as origens e transformações dos sistemas nacionais de provisão de serviços sociais são explicadas pelo sistema político, a atividade política é condicionada pelas configurações institucionais dos governos e pelo sistema de partidos políticos⁸⁰. Portanto, mais que autônoma, a ação do Estado tem influência sobre a cultura política, sobre a ação política coletiva e sobre a formação de questões políticas.

Orloff e Skocpol estendem a análise à estrutura político-institucional com os quatro seguintes pontos principais: i) as burocracias passam a ser tanto as eleitas quanto as indicadas; ii) a análise da formação histórica do Estado nacional é importante para que se observe o caráter e a natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias), iii) as formas históricas de interação entre estrutura estatal e instituições políticas explicam a natureza das instituições presentes e, finalmente, iv) a forma pela qual tais estruturas condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação de políticas passa a ser relevante.

Theda Skocpol⁸¹ estende a noção de instituições incluindo a forma pela qual são selecionadas as elites no interior do sistema político:

Instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e as políticas públicas anteriores -- todas estas (variáveis), e suas transformações ao longo do tempo, criam muitos dos limites e oportunidades no interior das quais as políticas sociais são concebidas e

⁷⁹ ORLOFF Ann Shola. **The Politics of Pensions**. Wisconsin, University of Wisconsin. 1993. P. 83

⁸⁰ SKOPCOL Theda. *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Bknap Press of Harvard. University Press. 1992. P. 41.

⁸¹ Ibid.

modificadas pelos atores politicamente ativos no curso da história de um país.⁸²(tradução própria)

Ou seja, as formas pelas quais se organizam os interesses da sociedade civil podem ser condicionadas pelas regras eleitorais que são entendidas como instituições políticas.

As hipóteses centrais dessa corrente serão apresentadas abaixo.

Na tentativa de incorporar as contribuições das demais correntes, os neo-institucionalistas reconhecem que mudanças econômicas, demográficas, ideológicas e pressões políticas populares impactaram a origem dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais. Porém, os efeitos desses impactos ocorreram no interior de estruturas políticas e institucionais específicas. Como é no interior dessas estruturas que as políticas são formuladas, pode-se afirmar que o sistema político condiciona o caráter das políticas sociais implementadas.

(...) analistas devem começar a explorar a extensão na qual os funcionários públicos agem autonomamente no desenvolvimento das políticas, bem como as formas pelas quais as instituições políticas e estatais conformam a evolução das políticas. (...) investigações em profundidade do processo de policy-making revelam que o caráter, as estruturas e capacidades do Estado e das organizações políticas -- bem como os fatores sócioeconômicos -- são importantes para que se entenda as políticas.⁸³ (tradução própria)

A formação do Estado nacional, ou seja, a formação das estruturas políticas de cada país, portanto, constitui variável central na análise dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais. É, portanto, na história de cada país que podem se encontrar as variáveis específicas que explicam a formação e o desenvolvimento de cada sistema de proteção social. Ou seja, se a capacidade do Estado de administrar, extrair recursos e planejar, juntamente com as mudanças demográficas, ideológicas e econômicas são pré-condição para a emergência dos programas sociais modernos, como coloca Orloff. Então a forma como se dá seu desenvolvimento está relacionada aos três elementos centrais, que Orloff apresenta em sua análise: a formação do

⁸² Ibid P. 527

⁸³ ORLOFF Ann Shola. **The Politics of Pensions**. Wisconsin, University of Wisconsin. 1993. P. 23

Estado nacional, à natureza das instituições políticas e aos processos que Orloff chama de policy feedback (processos particulares):

A formação do Estado nacional. É na formação do Estado nacional que se definem as capacidades estatais e o grau de autonomia do Estado. Esta formação é, de um lado, condicionada por fatores de ordem externa, relativos à posição do país no sistema de relações internacionais e, por outro lado, por fatores de ordem interna, tais como o interesse das elites e dos setores populares na democracia, o grau de comercialização da economia e a burocratização/democratização. A formação do Estado nacional é uma variável independente.

O contexto institucional. O processo de formulação e sustentação política de uma determinada inovação política ocorre no interior de um contexto institucional, que é o conjunto das organizações estatais e partidárias e dos procedimentos políticos existentes em um determinado momento histórico. Os mecanismos institucionais, no interior dos quais as políticas são formuladas e sustentadas politicamente, são de fundamental importância para que se entenda a forma das próprias políticas, porque uma determinada política (policy) é resultado da forma de ação dos grupos interessados em implementá-la no interior de um contexto cujas regras de operação são específicas.

Os processos de policy feedback. Os valores culturais e as ideologias influenciam o discurso político que, por sua vez, é influenciado pelas características das políticas já existentes. As políticas influenciam tanto a formação de coalizões quanto o desenvolvimento de capacidades administrativas e o debate político. As capacidades administrativas são importantes para moldar as características da inovação institucional.

Trata-se, portanto, de recriar para cada país o conjunto particular de circunstâncias que explicam uma configuração específica de estruturas estatais e instituições políticas.

CAPÍTULO 3 – REGIMES DE WELFARE STATE

No presente capítulo apresentam-se as tipologias sobre o Welfare State desenvolvidas por Titmuss, Esping-Andersen, Moreno e Ferrera. A ideia é expor as diferenças e as similaridades entre os distintos autores.

1. Tipologia de Titmuss: regimes liberal ou residual, meritocrático ou corporativo e institucional-redistributivo

Segundo Titmuss, a ideia de seguro social dá espaço à de seguridade social como consequência de um novo contexto, o qual é resultado de vários fatores como a crise dos anos 20, as transformações ocorridas no padrão de produção capitalista, a vitória do socialismo na URSS e as duas grandes guerras mundiais. A ideia de seguridade social traz a natureza da política universalista, ou seja, sanar todas as necessidades essenciais de todos os indivíduos que agora são cidadãos.

Neste contexto têm-se sistemas públicos, estatais ou regulados pelo Estado que é o produtor das políticas sociais destinadas a garantir amplos direitos sociais a todos os cidadãos, o que se pode traduzir em Estado de Bem-Estar Social.

Após a II Guerra Mundial quase todos os países desenvolvidos realizaram reformas em seus sistemas de proteção social que resultaram em regimes de Welfare distintos. Dois grandes princípios formam o elo de ligação entre todos os diferentes regimes de Welfare State: o princípio da unidade – unificação das múltiplas instâncias de gestão dos seguros sociais existentes e a homogeneização das prestações básicas – e o princípio da universalidade – cobertura (todos os indivíduos) e escopos da proteção (todas as necessidades essenciais). Apesar de diferentes entre si, os diversos regimes de Welfare State podem ser classificados entre 3 regimes apresentados por Titmuss⁸⁴:

Regime A – *'The Residual Welfare Model of Social Policy'* (Regime liberal ou residual) – adotado Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça.

Esse regime se baseia na premissa de que existem dois meios pelos quais um indivíduo possa ter suas necessidades supridas: o mercado privado e a família.

⁸⁴ Ibid.

Apenas quando esses dois meios falham em prover as necessidades humanas básicas é que deve entrar o Estado com políticas sociais que constituem o welfare (Bem-Estar) e, apenas de forma temporária. Como colocado por Titmuss, segundo Peacock, “o verdadeiro objetivo do estado de Bem-Estar Social é ensinar as pessoas a viver sem ele”⁸⁵. (tradução própria)

Regime B – *‘The Industrial Achievement-Performance Model f Social Policy’* (Regime meritocrático ou corporativo) – adotado pela Alemanha, Áustria, França e Itália.

Esse regime incorpora o papel significativa das instituições sociais do Estado de Bem-Estar como adjuntos da economia. As necessidades sociais devem ser supridas como resultado do mérito, da produtividade e do desempenho no trabalho. Isto deriva de várias teorias econômicas e psicológicas preocupadas com incentivos, esforço e recompensa e a formação das classes e grupos

Regime C – *The Institutional Redistributive Model of Society Policy* (Regime institucional-redistributivo) – exemplificado pelos países escandinavos. Padrão social-democrata de WS.

Esse regime concebe o Estado de Bem-Estar Social como parte integrante da sociedade ao prover serviços universais fora do mercado, baseados no princípio da necessidade. É, em parte, baseado na teoria sobre os múltiplos efeitos da mudança social e do sistema econômico, e, em parte, no princípio da igualdade. É, basicamente, um regime que incorpora sistema de redistribuição de acordo com as necessidades decorrentes de mudanças ao longo do tempo sofridas pela sociedade.

Esses três regimes, colocados por Titmuss⁸⁶, são aproximações das diversas teorias e ideias de economistas, filósofos, sociólogos e outros. Muitas variantes podem ser desenvolvidas de forma sofisticada. Essas três aglomerações são úteis para indicar as maiores diferenças nas visões do que seriam os objetivos e os meios que compõem as políticas sociais em diferentes países. Todos os três regimes contrastantes envolvem considerações de trabalho ético e o papel da instituição família na sociedade moderna, o que não será desenvolvido no presente trabalho.

⁸⁵ TITMUSS, Richard M., **Social Policy**, an Introduction, Pantheon Books, New York, 1974.

⁸⁶ Ibid.. p. 31.

2. Tipologia de Esping-Andersen: regimes liberal, conservador e social-democrata

Gosta Esping-Andersen⁸⁷ analisa os condicionantes da existência de três diferentes regimes de proteção social, articulando essa existência às condições de sua emergência/origem.

Segundo o autor, a

(...) reforma social foi uma questão vital desde o início do processo de organização da classe trabalhadora, quer esta tenha ocorrido sob lideranças reformistas ou revolucionárias.⁸⁸ (tradução própria)

Pontuando os objetivos históricos da emancipação da classe trabalhadora tem-se a desmercadorização da força de trabalho e do consumo, a institucionalização do pleno emprego, a reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade e as correções redistributivas das desigualdades produzidas pelo mercado.

O debate em torno da possibilidade de que a adoção das políticas sociais viesse a constituir-se em um instrumento da construção e fortalecimento destes objetivos fez parte da formação dos movimentos operários. A ideia de que a reforma social poderia contribuir para o fortalecimento da capacidade de pressão da classe trabalhadora traduziu-se numa alternativa real de política:

A política social, portanto, tornou-se uma arena para a acumulação de recursos de poder da classe trabalhadora, cujo princípio de atuação seria substituir as trocas via mercado pela distribuição social e os direitos de propriedade por direitos sociais.⁸⁹

Os conflitos distributivos se expressaram na implementação de políticas sociais. A forma pela qual se resolveram esses conflitos distributivos, em cada país, determina a implementação ou não de políticas sociais em cada país. Essas políticas sociais eram regidas por princípios ligados aos interesses emancipatórios da classe trabalhadora.

⁸⁷ ESPING-ANDERSEN Gosta. **Politics Against Markets**. The Social democratic Road to Power. Princeton, Princeton University. 1985.

⁸⁸ Ibid. P. 146

⁸⁹ ESPING-ANDERSEN Gosta. **Power and Distributional Regimes**. In *Politics & Society*, 14(2). 1985. P. 228

As variáveis analíticas que devem ser consideradas são de corte institucional e político: as características institucionais do Welfare State e a capacidade de pressão da classe trabalhadora como defensora de seus interesses e objetivos:

(...) se, e sob quais condições, a mobilização de recursos de poder político da classe trabalhadora afeta as características distributivas e institucionais do desenvolvimento do Welfare State.⁹⁰

Entretanto, não se pode afirmar que quanto maiores os recursos de poder da classe trabalhadora maiores foram os resultados (re)distributivos das políticas sociais:

(...) é importante reconhecer que esta relação (entre a força do movimento popular e resultados distributivos) não pode ser estritamente linear. Níveis similares de mobilização da classe trabalhadora podem dar lugar a resultados substancialmente diferentes, dada a estrutura de poder.⁹¹(tradução própria)

Mesmo entre países com níveis similares de capacidade de pressão da classe trabalhadora os resultados distributivos das políticas sociais podem ser, e Esping-Andersen mostra que são, distintos. Graus distintos de expressão da capacidade de pressão da classe trabalhadora em diversas conjunturas organizacionais de poder político explicam a variação das formas institucionais de prestação de serviços sociais, ou seja, de diferentes regimes de política social.

O grau de organização sindical e a força da esquerda no parlamento, no congresso – medida pelo peso que os partidos socialistas têm e pelo controle no parlamento/congresso em um período de tempo em cada país - demonstram quais recursos a classe trabalhadora tem no poder político. A hipótese de Esping-Andersen é de que os recursos de poder dos diversos interesses organizados em uma dada sociedade traduzem-se em disputas eleitorais pelo controle do Legislativo e do Executivo. As maiorias eleitorais apenas conseguem transformar seus interesses em políticas efetivas se os representantes destes interesses se mantiverem, por um período significativo de tempo no poder.

Duas são as formas centrais de utilização dos recursos políticos para a composição desta conjuntura política: o grau de unidade política dos partidos não-

⁹⁰ Ibid. P. 223

⁹¹ Ibid P. 223

socialistas (ou da direita) e o padrão de construção de alianças dos partidos da classe trabalhadora

Os três regimes de Welfare State que Esping-Andersen analisa foram construídos a partir de diferentes formas de conciliação dessas variáveis colocadas acima, ou seja, as características institucionais e distributivas dos sistemas de proteção social dos países, selecionados pelo autor, permitem agrupar estes mesmos países segundo diferentes regimes de política social. A explicação, seja para a diversidade encontrada entre os 18 países estudados pelo autor, seja para a semelhança que permite falar em regimes, estaria nas trajetórias históricas similares.

De acordo com a tipologia desenvolvida pelo autor, não alterada em seu trabalho posterior⁹², três são os regimes de Welfare State identificados:

Regime social-democrata. Desenvolvido fundamentalmente no norte da Europa e, mais especificamente, nos países escandinavos. Nestes países, o movimento operário traduziu seus objetivos históricos em políticas sociais, pois conseguiu se expressar politicamente por meio de partidos sociais democratas que mantiveram o controle parlamentar por um longo período. Nos países onde os partidos não socialistas se fracionaram e em que, ao mesmo tempo, os partidos socialistas constituíram alianças com os proprietários rurais e com a burguesia, políticas sociais caracterizadas pelos princípios social-democratas foram implementadas com êxito. Sendo assim, o Welfare State aí construído se caracterizou por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal e com benefícios garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário. Trata-se de assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização, e não de mérito.

Regime conservador. Regime predominante na Europa continental, em países como Alemanha, Áustria, França e Bélgica. Nestes países de forte absolutismo a Igreja teve papel importante nas reformas sociais. A revolução burguesa, segundo o autor foi fraca, incompleta ou até mesmo ausente. Este regime, marcado pela iniciativa estatal, favoreceu o intervencionismo estatal que objetivava a promoção da lealdade e subordinação ao Estado. Está presente nos países em que os movimentos operários

⁹² ESPING-ANDERSEN Gosta. **The three world of welfare capitalism**. Polity Press. 1990.

sofreram influência da igreja católica. Estes sistemas de proteção social são portanto, marcados pelo corporativismo e esquemas de estratificação ocupacional.

Regime liberal. Predominante na Suíça e nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália e Canadá e, em certa medida, na própria Grã-Bretanha. Nestes países, segundo Esping-Andersen, os movimentos operários são eleitoralmente fracos. Além disso, o impulso burguês foi forte na constituição da sociedade. Ao contrário do regime social-democrata, no regime liberal as políticas sociais são elaboradas de forma a maximizar o status de mercadoria o trabalhador individual. As políticas implementadas caracterizam-se sistematicamente pela seleção via testes-de-meios (*means tested*), de modo a distinguir os beneficiários, segundo um critério caro aos padrões liberais: o mérito. A principal forma de financiamento é a contribuição individual à qual é vinculada o benefício. Estes regimes estabelecem limites para a intervenção estatal e, conseqüentemente, máxima abrangência para o mercado na distribuição dos serviços. A ideia é de universalizar as oportunidades e não os resultados com o objetivo de estimular a capacidade individual de se autoproteger.

Em *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen recupera os termos do debate do imediato pós Segunda Guerra Mundial, centrado nos trabalhos de W. Beveridge, T. Marshall e R. Titmuss, e consolida uma interpretação teórica e histórica consistente sobre as origens e o desenvolvimento especificamente nacionais e os significados políticos das diversas estruturas de proteção social no mundo desenvolvido.

Esping-Andersen mantém, nesse trabalho, a tipologia desenvolvida anteriormente, já apresentada neste capítulo. O que o autor agrega, nesse livro é a análise das formas de estratificação social produzidas pelos diversos Welfare States.

Ao analisar os contextos nacionais, o autor enumera três elementos chaves utilizados para apreender as causas das diferenças históricas entre os diferentes regimes de proteção social nos países centrais, são estes: i) a natureza da mobilização das classes sociais; ii) as estruturas de coalizão das classes políticas; e iii) o legado histórico da institucionalização dos regimes de Bem-Estar:

Os riscos de retrocesso do Welfare State não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos estados de Bem-Estar. Os Welfare States

das classes médias, bem sejam social-democratas (como na Escandinávia) ou corporativistas (como na Alemanha), forjam lealdades de classes médias. Ao contrário, Welfare States residuais ou liberais (como nos EUA e Canadá) dependem das lealdades de um estrato social numericamente débil e com frequência politicamente residual. Neste sentido, as coalizões de classe nas quais se baseiam os três tipos de Welfare States explicam não só sua evolução passada, como também suas perspectivas futuras⁹³

A responsabilidade pelo reformismo parlamentar social-democrata se deve, então, à consolidação da social-democracia europeia. Por meio deste reformismo buscou-se conciliar os fundamentos da economia capitalista de mercado e os fundamentos da democracia representativa de classe. Segundo Esping-Andersen, “a mobilização parlamentar das classes sociais é um meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade⁹⁴.”

Este autor trabalha com dois conceitos centrais na sua análise, a saber: a desmercadorização e a estratificação social.

Desmercadorizar, que implica em reduzir a dependência das pessoas da relação mercantil da relação monetária. Dessa forma, protege-se os trabalhadores das forças de oferta e demanda na determinação das suas condições de trabalho e remuneração.

Desmercadorização seria, portanto, o princípio da cidadania social. Segundo este princípio, os cidadãos podem decidir se desejam trabalhar, ou não, e sob quais condições. O grau e as formas pelas quais ocorre essa desmercadorização dependem de cada caso. As diferenças entre os casos sugerem tipos diferentes de estratificação dos indivíduos em sociedade

O Welfare State transforma a estrutura de classes da sociedade. Esta transformação gera acomodação política da luta de classes, tanto por meio da incorporação econômica – aumento da renda e consumo - quanto por meio da incorporação política – sufrágio universal e social – gerando acesso aos bens e serviços fornecidos pelo Estado da classe trabalhadora.

As duas mais relevantes críticas recebidas por Esping-Andersen, relativas a esse livro, dizem respeito a: pertinência e a aderência da sua tipologia tríplice, que foi

⁹³ Ibid. P. 55

⁹⁴ Ibid. P. 30

questionada e a crítica feminista. Respondendo às críticas, em *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, o autor discorda da primeira crítica e incorpora positivamente a segunda.

Com relação à pertinência e aderência da tipologia tríplice, o autor reafirma esta tipologia de três regimes de Welfare State e refuta argumentos dos que defendem tratamento exclusivo para alguns outros casos, a saber: Austrália e Nova Zelândia (que seriam casos de transição para o regime liberal); países asiáticos (Coréia, Taiwan e Japão) que teriam traços conservadores e países da Europa Meridional (Itália, Espanha e Portugal) que apresentam forte familismo. Esping-Andersen, entretanto, não reconhece a necessidade de representar esses países com um novo regime a ser acrescentado a sua tipologia atual.

Mais adiante será apresentado outro autor (Luis Moreno) que acrescenta um novo regime à tipologia de Esping-Andersen referente aos regimes do sul da Europa.

Com relação à crítica feminista, que ao tratar da relação das mulheres com Welfare State, questiona o conceito de desmercadorização, Esping-Andersen a incorpora ao seu regime teórico. A crítica em torno desse conceito é que este implica difusão do assalariamento como forma dominante da relação capital – trabalho:

se o conceito de desmercadorização pode talvez descrever de modo adequado a condição do trabalhador típico de sexo masculino, não é entretanto facilmente aplicável às mulheres, cuja função econômica é de fato em muitos casos não mercantilizada. A questão é que os Estados sociais, no pior dos casos, contribuem a manter as mulheres prisioneiras da sua condição de pré-mercadorias, e no melhor, fazem pouco para aliviar o duplo peso do trabalho fora de casa e das responsabilidades familiares. O conceito de desmercadorização seria então inaplicável às mulheres, a menos que, para começar, os Estados sociais comecem a ajudá-las a tornar-se mercadorias⁹⁵

Para responder a essa crítica, Esping-Andersen se baseia no conceito de desfamiliarização que sai da esfera da regulação do mercado de trabalho e vai para dentro da esfera familiar:

a redução ao mínimo das dependências familiares pressupõe um estado social radicalmente diverso. Fundamentalmente, através da

⁹⁵ ESPING-ANDERSEN Gosta. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford University Press. 1999. P. 81

desfamiliarização das responsabilidades de Bem-Estar, o Welfare State social-democrata ajuda as mulheres a entrarem em relações mercantis (e a conquistarem uma maior independência dos homens) para poder posteriormente se desmercadorizarem⁹⁶

O autor coloca a não existência de trade-off, entre a participação das mulheres no mercado de trabalho e a taxa de natalidade nos países nórdicos, como exemplo da eficácia dessas políticas de desfamiliarização. Esse não trade-off deixa explícito o fato de que as mulheres têm conseguido conciliar o desejo da maternidade com o desejo de inserção no mundo laboral.

O objetivo, portanto, de Esping-Andersen é acrescentar a dimensão familiar na provisão de bem-estar, no debate sobre a natureza e as transformações dos Welfare States contemporâneos. Ou seja, Estado e mercado são duas dimensões fundamentais para entender as transformações ocorridas com os sistemas de proteção social, porém são insuficientes, devendo ser acrescentada, portanto, a dimensão familiar formando uma base tríplice: Estado, mercado e família (principalmente mulheres). Segundo Luis Moreno – autor abordado mais adiante no presente trabalho - as experiências dos países da Europa do Sul, que segundo Esping-Andersen possuem familismo forte, constituem um quarto regime de Welfare State.

Segundo Esping-Andersen, existe um descompasso entre a trajetória de constituição institucional dos Estados de Bem-Estar – consolidados no pós IIGM – e a emergência de novos riscos sociais decorrentes das transformações no mundo do trabalho e na família – consequência principalmente da mudança no papel da mulher na família e sociedade – nas últimas 3 décadas.

O ponto central do problema apresentado pelo autor é que o amadurecimento e consolidação dos três regimes de Welfare State, já apresentados, coincidiram com as mudanças no mundo do trabalho e, principalmente, com a alteração no comportamento das mulheres. Para o autor, o Welfare State é um tipo especial de capitalismo cuja principal faceta é a da produção e distribuição de proteção social. O que singulariza esses regimes é a forma pela qual as instituições interdependentes do Estado, mercado e família se arranjam, se combinam para a viabilização dessa faceta social.

⁹⁶ Ibid. P. 84

O Welfare State que se consolidou durante a “Era de ouro do capitalismo” nos países centrais se baseou, segundo Esping-Andersen, em quatro pontos fundamentais: i) a ideia de cidadania bem disposta em Marshall; ii) instrução em massa; iii) pleno emprego e iv) luta de classes democráticas ou regime corporativista de representação social.

O welfare em construção no pós-guerra respondia à estrutura de riscos sociais de então, a saber, o desemprego friccional, acidentes de trabalho, aposentadoria e assistência social. Havia uma dinâmica capitalista favorável à manutenção de uma demanda por trabalho e havia, também, um comportamento das famílias de manter a oferta de trabalho limitada apenas à participação dos homens, e não das mulheres. Esses dois lados, naquele momento histórico, se completavam.

Os problemas de hoje (a crise contemporânea do emprego e do próprio sistema de proteção social), da década de 2000, seriam, então, principalmente, consequência de alterações nas dinâmicas macroeconômicas e demográficas, a partir da década de 1970. Com relação à dinâmica demográfica, esta, deflagrada pelas mulheres, cria novos riscos sociais e afeta, segundo Esping-Andersen, negativamente as bases institucionais dos Estados de Bem-Estar.

Ao reconhecer esta nova estrutura de riscos sociais, Esping-Andersen faz uso do conceito de desfamiliarização:

desfamiliarizar não significa opor-se à família; ao contrário, o termo desfamiliarização pretende descrever em que medida as responsabilidades de atenção, cura e Bem-Estar das famílias foram reduzidas. (...) Um sistema é familista, não se é a favor da família, mas se a sua política pública assume (e age para) que qualquer núcleo familiar seja o primeiro responsável pelo Bem-Estar dos seus membros. (...) O conceito de desfamiliarização é paralelo àquele de desmercadorização; com efeito, para as mulheres, a desfamiliarização é em geral uma precondição da sua capacidade de se mercadorizar⁹⁷

Segundo este autor, políticas estruturadas de desfamiliarização só são encontradas nos países nórdicos (principalmente Suécia), na ausência e/ou precariedade dessas políticas nos países liberais (principalmente EUA) e nos chamados países do bloco corporativista familista (principalmente Alemanha e França).

⁹⁷ Ibid. P. 94

3. Crítica de Luis Moreno a Esping-Andersen: mais um regime proposto, o regime do Estado de Bem Estar Mediterrâneo.

Segundo Luis Moreno⁹⁸, o enfoque dos regimes propostos por Esping-Andersen parte de uma premissa de continuidade e ‘estaticidade’, em detrimento das explicações que afetam as mudanças sociais e as transformações institucionais. Dessa forma, a tendência é analisar o futuro desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar de forma estática, de acordo com as três categorias principais propostas, que são os três regimes que Moreno chama de anglo saxão (liberal), continental (conservador) e escandinavo (social-democrata).

Ainda segundo Moreno, Esping-Andersen assume uma orientação social-democrática “estatalista” tipo escandinava. Segundo essa orientação, a ação do Estado é a variável independente que determina a produção do bem-estar. De acordo com essa perspectiva, as estruturas estatais dispõem de autonomia que as fazem responsáveis principais pelo desenvolvimento dos sistemas nacionais de provisão social.

Além disso, os recursos de poder dos atores coletivos, principalmente das organizações de trabalhadores, são enfatizados nas ações das coalizões de poder, consideradas responsáveis pela implantação das estruturas de proteção social. Além disso, o legado histórico (*path dependence*) das instituições estatais também é levado em conta como elemento principal na consolidação dos distintos regimes de Bem-Estar.

A experiência do Estado de Bem-Estar limitada pelo espectro ideológico tem sido usada como principal exemplo de contraste. Os estudos, em geral, tendem a ser, como coloca Moreno, “suecocentristas”. Dessa forma, o Estado de Bem-Estar escandinavo constituiu, para muitos analistas, a base para comparação de sucessos e carências de todos os demais países de economia capitalista avançada.

Tem-se produzido, portanto, com frequência, uma mistificação na avaliação normativa a respeito do que deve ser um Estado de Bem-Estar com o desenvolvimento histórico e real dos sistemas de proteção social a serem analisados⁹⁹.

⁹⁸ MORENO Luis. **La “vía media” española del Modelo de Bienestar Mediterráneo**. 2001.

⁹⁹ BALDWIN Peter. **The Politics of Social Solidarity**. Class Bases of the European Welfare State 1875 – 1975. 1992

3.1. O Regime de Bem-Estar Mediterrâneo.

O objetivo de Moreno¹⁰⁰ é argumentar de forma positiva a existência de um Estado de Bem-Estar da Europa do Sul. Segundo o autor, os quatro países meridionais (Espanha, Grécia, Itália e Portugal) compartilham similaridades com respeito a sua história, sistemas de valores e peculiaridades institucionais. Todos esses países passaram pela experiência da ditadura e governos autoritários, durante o século XX, e passaram pelo processo de modernização tardia (com exceção das primeiras regiões industrializadas da Itália e Espanha).

O fator religioso tem tido relevância estrutural nos quatro países ainda que a atuação da igreja – como principal provedor de proteção social – tenha diminuído. Esse processo de diminuição da atuação da igreja ocorre concomitante ao processo de maior secularização das práticas sociais. Os efeitos dos processos de europeização e globalização têm estimulado a convergência com os países da Europa central e setentrional (União econômica e Monetária).

A Europa de Bem-Estar meridional pode ser qualificada, segundo Moreno, como uma “via média”, ou seja, uma opção intermediária entre os regimes bismarckianos e os beveridgeanos. Nos países da Europa do sul, o nível dos valores se mostra de acordo com o grau de desmercantilização, com as relações entre gêneros e de acordo com o acesso universal a serviços e provisão de Bem-Estar por *means-tested*.

Observam-se tendências de caráter demográfico e condições socioeconômicas similares nos quatro países da Europa do Sul apontados por Moreno. O autor dividiu em três grupos as características similares a esses países: i) necessidades e estilos de vida diferentes; ii) microssolidariedade familiar; e iii) junção entre universalismo e seletividade.

i) Moreno chama de autopercepção de necessidades e estilos de vida diferentes o que afeta a dimensão cultural de desenvolvimento dos sistemas de Bem-Estar na Europa do sul, dando destaque para a distribuição de práticas intra-familiares e para a heterogeneidade nos padrões de reprodução social. A prevalência de valores

¹⁰⁰ MORENO Luis. La “*vía media*” española del Modelo de Bienestar Mediterráneo. 2001.

de inclusão familiar e o fato de que o lar é a instituição central de referência na procura do Bem-Estar para seus membros é, segundo Moreno, altamente relevante.

As formas de reprodução social nos países da Europa do sul se mostram distintas do restante do continente, sendo a família a que determina a natureza dos regimes de Bem-Estar, apesar de não ser esta um âmbito de intervenção direta das políticas públicas. O impacto da família, na qualidade de vida dos cidadãos e suas implicações nos processos de acumulação patrimonial, é importante no desenvolvimento do bem-estar. As políticas de habitação nesses países incentivam a compra e não o aluguel de moradias. Esse fato, junto com as características de emancipação tardia dos jovens – que segundo Moreno caracteriza os países europeus meridionais – levam a um maior uso comum dos recursos disponíveis, o que difere dos demais regimes de Bem-Estar e tem efeitos importantes no desenvolvimento de políticas sociais.

ii) O Estado de Bem-Estar Meridional se baseia em grande medida no papel exercido pela família na busca pelo seu bem-estar e satisfação. As transferências intra-familiares são importantes e não apenas as de cunho material, como ressalta Moreno, mas também as de cunho imaterial, já que não há como contabilizar em termos monetários os trabalhos domésticos, a criação dos filhos, enfim, o trabalho das mulheres donas de casa que têm como uma de suas funções o cuidado com a família. São justamente essas transferências não materiais que dão contorno à cultura mediterrânea, distinta do restante da Europa, que coloca a família como principal meio de socialização.

Existe, portanto, uma perspectiva social na qual estratégias familiares prevalecem como forma de interação social entre os cidadãos. É o que Moreno chama de microcosmo da solidariedade familiar, onde o papel da mulher foi e continua sendo determinante no desenvolvimento das políticas de bem-estar. Observa-se, nas últimas décadas, tanto o aumento do nível educacional quanto da incorporação da mulher no mercado de trabalho formal. Essa crescente participação laboral feminina, junto aos novos obstáculos para a formação e expansão da família, leva a dúvidas com relação ao desenvolvimento futuro do Estado de Bem-Estar Mediterrâneo.

A referida participação feminina no mercado laboral, juntamente com as dificuldades que daí decorrem, como as dificuldades estruturais para a criação das famílias e as baixas taxas de natalidades, não implica em diminuição do número de mães, mas sim no número de filhos por mulher, que vê nesta redução uma necessidade para fazer frente à nova atuação da mulher contemporânea.

Segurança e estabilidade são cruciais para as mulheres que estão no mercado laboral. É por isso que, segundo Moreno, na Espanha, as licenças laborais são motivadas, em grande parte, por motivos educacionais ou trabalhistas e não por razões de maternidade, diferente do que ocorre nos regimes de Bem-Estar conservador e liberal. Isto resulta em altas taxas de continuidade no trabalho e menor número de trabalhos de meio período.

A duplicidade de funções dentro e fora da família tem criado o que Moreno chama de “super mulheres”, as quais têm atuado como aliviadoras dos sistemas de proteção social. A evolução do seu papel tradicional, como principais impulsionadoras da forte microssolidariedade familiar, aparece como a variável independente em todas em cada uma das análises do futuro desenvolvimento do Estado de Bem-Estar no sul da Europa.

iii) A natureza dos mercados laborais mediterrâneos define a forma como universalismo e seletividade das políticas de bem-estar coexistem nos países do sul da Europa. Enquanto seus sistemas de seguridade social compartilham a filosofia contributiva com a Europa continental, a intervenção dos governos nos últimos anos assegurou o acesso universal a programas de saúde, pensões e serviços sociais para aqueles excluídos da economia formal. Dois recursos dos mercados de trabalho na Europa do sul são peculiares: a heterogeneidade de sua força de trabalho e o peso da informalidade.

Na Europa do sul existe uma grande discriminação no mercado de trabalho entre aqueles cidadãos formalmente empregados com alto nível de proteção social, aqueles que fazem parte da periferia laboral (emprego temporário) e os marginalizados (economia informal).

As reformas das políticas de bem-estar de cunho universalista tem se generalizado na Europa do sul, principalmente nas áreas da saúde. Ao combater a

situação de pobreza e exclusão social, a maior participação dos níveis dos governos regional e local no desenvolvimento das redes de serviços sociais de base e dos programas de assistência social, está construindo uma nova pauta institucional característica na Europa do sul. Concomitantemente à combinação dos princípios de seletividade e universalismo se observa maior empenho institucional pela descentralização.

4. Crítica de Maurizio Ferrera a Esping-Andersen: ideológica e metodológica

Maurizio Ferrera, segundo Di Giovanni¹⁰¹, é o principal crítico de Esping-Andersen. No livro “Modelli di solidarietà”¹⁰² Ferrera avalia tanto os trabalhos de Esping-Andersen como da chamada “escola sueca”, expressão também usada por Moreno. A crítica de Ferrera é feita em dois aspectos: ideológico e metodológico-conceitual.

i) crítica ideológica: para Ferrera, o conceito de desmercantilização desfavorece o mercado como mecanismo de regulação social, fazendo com que o conceito não seja usado como critério de diferenciação empírica, como deveria. Ferrera defende que a tipologia de Esping-Andersen seja reformulada, tanto do ponto de vista terminológico quanto do ponto de vista substantivo.

ii) crítica metodológica: o conceito de desmercantilização foi construído por Esping-Andersen sob elementos heterogêneos e, por isso, não pode gerar tipologias estáveis. Segundo Ferrera, o conceito de desmercantilização é utilizado por Esping-Andersen de forma limitada, por ao usar somente prestações de garantia de renda nos casos de desemprego, velhice e doença. Se escolhesse diferentes tipos de prestações de garantia de renda a composição seria diferente. Di Giovanni exemplifica:

a inclusão de prestações de invalidez, colocaria a Itália e a Holanda alguns pontos acima. Ou ainda, a inclusão de prestações de assistência sanitária (não só indenização de doença) também modificaria o quadro, sobretudo para alguns países localizados no cluster liberal – como Canadá; Irlanda e Grã Bretanha - que dispõem de sistemas de saúde

¹⁰¹ DI GIOVANNI Geraldo. **Modelos De Welfare State**. Núcleo De Estudos De Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual De Campinas – UNICAMP. 2006

¹⁰² Este livro foi publicado apenas em italiano, até o presente momento, e, por isso, será utilizado um texto de Di Giovanni no qual o autor apresenta o livro de Ferrera e suas ideias principais.

públicos extensivos a toda a população e com padrão qualitativo relativamente elevado.¹⁰³

A escolha das prestações de garantia de renda contra riscos não possui justificativa convincente para ser usada na elaboração da tipologia dos três regimes de Welfare State elaborada por Esping-Andersen.

Um terceiro ponto é que, na prática, a tipologia teórica de Esping-Andersen encontra dificuldades naquelas conjunturas que não se encontram nos polos, ou seja, nos casos extremos a tipologia funciona muito bem, porém nos casos intermediários deixa a desejar. Nesse mesmo caminho encontra-se Luis Moreno, como já apresentado, que argumenta justamente sobre o mix, ou seja, os casos intermediários exemplificados pelos quatro países da Europa do sul, a saber: Espanha, Itália, Portugal e Grécia.

O quarto problema colocado é que o conceito de desmercantilização sugere que o Welfare State é resultado de uma luta de classes, já que os regimes são definidos com base nas relações de força entre burguesia e classe trabalhadora, respeitando as características sociais, culturais e institucionais de cada país.

Segundo Ferrera¹⁰⁴, a maioria dos países desenvolveu seu regime de proteção social de modo ocupacional ou universalista que sofreu poucas transformações ao longo dos anos apesar das mudanças sociais, econômicas, políticas, demográficas, dentre outras.

Com relação à diversificação na origem dos diversos regimes de Welfare State, ou seja, as diferenças sociais, políticas, históricas e institucionais que definiram, em cada país, as peculiaridades de seus regimes de proteção social, Ferrera critica e incorpora as classificações anteriores, a saber, Titmuss e Esping-Andersen.

A proposta de Ferrera é a multicausalidade que engloba as abordagens contextualistas, institucionalistas e a político processual. As abordagens contextualistas “utilizam-se da estrutura ocupacional das relações entre classes ou interação das categorias de risco¹⁰⁵”. Para as abordagens institucionalistas, já abordadas no capítulo

¹⁰³ DI GIOVANNI Geraldo. **Modelos De Welfare State**. Núcleo De Estudos De Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual De Campinas – UNICAMP. 2006. P. 8

¹⁰⁴ Ferrera apud DI GIOVANNI Geraldo. **Modelos De Welfare State**. Núcleo De Estudos De Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual De Campinas – UNICAMP. 2006

¹⁰⁵ Ibid

2 do presente trabalho, “os traços e as pressões do contexto contam somente como pano de fundo mais ou menos distante”¹⁰⁶. Ferrera defende a interação dessas duas abordagens, a contextualista e a institucional.

Já a abordagem político processual,

consiste em incorporar o condicionamento específico da competição política, num sentido schumpeteriano, na construção do Welfare States. Em suma, a hipótese é que existe um nexos entre as regras e modalidades de competição política e as intervenções do Estado no campo da política social.¹⁰⁷

Na proposta de Ferrera observa-se a integração das abordagens anteriores para explicar o processo de formação dos distintos regimes de Welfare State. O autor inicia com a pergunta:

o que ativou os processos de reforma sociais dos quais emergiram os Welfare States ocidentais?”. O que mobilizou a cadeia de ações e reações cujo resultado final foi a escolha entre a via ocupacional e a universalista?¹⁰⁸

Segundo Ferrera, problemas corporativos geram momentos de crises de políticas públicas – cada país, de acordo com as mudanças na industrialização, modernização, demografia, demandas sociais, dentre outros, apresenta características específicas no que se refere às crises de políticas públicas - que representam uma demanda por mudanças institucionais e demanda dos atores sócio-econômicos e, principalmente, políticos, para apresentar possibilidades de reformas. Esta mobilização ocorre no ambiente sócio-econômico, no ambiente das políticas públicas e na competição política.

Esses ambientes interagem de acordo com a lógica de cada país com suas instituições de características específicas, resultando num processo institucional igualmente específico. Ao se mobilizar, esses três ambientes citados acima apresentam uma coalizão, ou seja, escolhas e decisões levarão ou não à formação de coalizões que podem se apresentar como universalistas ou particularistas:

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ DI GIOVANNI Geraldo. **Modelos De Welfare State**. Núcleo De Estudos De Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual De Campinas – UNICAMP. 2006. P. 12

¹⁰⁸ Ibid. P. 13

Quase sempre estes resultados dependem da amplitude de variação das diferenças sociais, regionais, étnicas, políticas, econômicas, etc. vigentes no interior da sociedade. Em outros termos, quanto maior a diferenciação, menor a chance de regimes universalistas.¹⁰⁹

O estudo desses diferentes elementos componentes permite analisar estruturas mais complexas, mas não apenas isso, permite analisar ainda regimes que apresentam divergências em relação aos regimes “em estado puro”, como coloca Di Giovanni, ou seja, permite analisar aqueles que não se encaixam nas tipologias de Titmuss e Esping-Andersen, como o regime de Bem-Estar Mediterrâneo, de Luis Moreno e as modificações decorrentes da reorganização capitalista do final do século XX e início do século XXI.

O objetivo do presente capítulo foi apresentar as principais tipologias apresentadas pelos principais autores, a saber, Titmuss e Esping-Andersen, sem deixar de mencionar, de forma resumida, outros dois autores, Moreno e Ferrera, que também estudaram as tipologias, as classificações dos regimes de Bem-Estar Social e apresentaram, na última década, críticas construtivas a Titmuss e Esping-Andersen.

¹⁰⁹ Ibid. P. 15

CAPITULO 4 - COMPARANDO OS REGIMES DE PROTEÇÃO SOCIAL: REINO UNIDO, ALEMANHA, FRANÇA, SUÉCIA E ESTADOS UNIDOS

O objetivo deste capítulo é explicitar os diferentes regimes de Welfare State e, para isso, foram selecionados alguns países: Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha e Suécia. A seleção destes países se justifica por terem tido papel fundamental no surgimento do Welfare State (Inglaterra, Alemanha e França); se constituírem em exemplos do desenvolvimento do Welfare State, da consolidação de um programa social em seu país (Inglaterra, França, Alemanha e Suécia) ou por representarem um regime tão distinto (Estados Unidos).

Para a ilustração dos regimes foram montadas tabelas com dados extraídos do *Social Security Programs Throughout the World* da International Social Security Association (ISSA)/Social Security Administration (SSA). Antes de apresentar os dados ilustrativos dos regimes, é necessário explicitar alguns conceitos utilizados pela instituição.

Social Security Programs Throughout the World é uma pesquisa realizada pela *International Social Security Association* (ISSA) sob o patrocínio da *Social Security Administration* (SSA) dos Estados Unidos. Publicações prévias do centro de documentação da ISSA, banco de dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), publicações oficiais, revistas e documentos selecionados de todos os países membros da OIT, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da União Europeia (UE), do Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) foram utilizados pela ISSA para a formulação desse documento.

O termo seguridade social neste relatório se refere aos programas estabelecidos pelo estatuto que assegura aos indivíduos proteção contra a interrupção ou perda da capacidade laborativa, da capacidade de ganhar seu próprio sustento e, também, contra certas despesas especiais decorrentes de casamento, nascimento ou morte. Esta definição inclui também subsídios às famílias para o apoio das crianças.

A proteção do segurado e dependentes geralmente é estendida por meio de pagamentos em espécie, para substituir pelo menos parte do rendimento perdido como

resultado de velhice, invalidez ou morte; doença e maternidade; acidentes de trabalho; desemprego; ou por meio de serviços de saúde, principalmente hospitalização, assistência médica e reabilitação. Medidas de provisão de benefícios em espécie, para substituir o rendimento perdido, geralmente são chamadas de *programas de manutenção de renda*. Medidas que financiam ou prestam serviços diretos são chamadas de *benefícios em espécie/dinheiro*.

A primeira parte deste capítulo apresentará, primeiramente, três formas de abordar a cobertura de provisão de benefícios em dinheiro nos programas de manutenção de renda, a saber: relacionados ao emprego (*employment-related*), universal e means-tested e, posteriormente, outros programas como *seguro privado mandatário (mandatory private insurance)*, fundos de previdência operados pelos Estado (*publicly operated provident funds*) e sistemas de responsabilidade do empregador (*employer-liability systems*).

Numa segunda parte apresenta-se o regime Inglês, seguido do alemão, francês, sueco, e estadunidense.

1. Forma de cobertura de benefícios e outros programas

Três formas de abordar a cobertura de provisão de benefícios em dinheiro nos programas de manutenção de renda: *relacionada ao emprego (employment-related)*, *universal*, e *“means tested”* (o processo oficial de mensuração da quantia da renda da pessoa para decidir se ela receberá o benefício do governo). Tanto no sistema de provisão de benefícios *relacionada ao emprego* como no *universal*, o assegurado e seus dependentes podem reivindicar o benefício como direito. No sistema de provisão de benefício *means-tested*, a concessão dos benefícios é feita baseada na comparação da renda entre aqueles que solicitam o benefício¹¹⁰.

¹¹⁰ **Social Security Programs Throughout the World - Europe 2002**. Social Security Administration. Office of Policy. Office of Research, Evaluation, and Statistics. International Social Security Association (ISSA) & Social Security Administration (SSA). Switzerland. September 2002.

1.1. Relacionada ao emprego (employment-related)¹¹¹

Comumente referido como sistemas de seguridade social, geralmente proporciona elegibilidade para pensões e outros pagamentos periódicos por tempo de serviço ou atividade por conta própria (autônoma), benefícios familiares e acidentes de trabalho. O valor das pensões (pagamentos em longo prazo, principalmente) e de outros pagamentos periódicos (curto prazo) em caso de desemprego, doença, maternidade ou acidente de trabalho, é geralmente relacionado ao nível de renda do indivíduo até o momento da reivindicação do benefício. Tais programas são financiados inteiramente ou em grande parte pelas contribuições (geralmente uma percentagem dos ganhos) feitos pelos empregadores, trabalhadores, ou ambos, e são, na maioria dos casos, obrigatórias para determinadas categorias de trabalhadores e empregadores.

A criação de contribuições definidas fictícias (*notional defined cocontributions - NDC*) é um método relativamente novo para cálculo das prestações. Os regimes de NDC são uma variante da seguridade social contributiva que busca vincular os benefícios por direitos às contribuições.

Alguns sistemas de seguro social permitem inscrição voluntária de trabalhadores, especialmente os trabalhadores por conta própria. Em alguns casos, o Governo subsidia esses programas para incentivar a participação voluntária.

O Governo é o fiador final de muitos dos benefícios. Em muitos países, o Governo participa no financiamento da *employment-related*, bem como em outros programas de seguridade social. O Governo pode contribuir por meio da arrecadação - resultante de uma percentagem do total dos salários pagos aos trabalhadores segurados -, financiar parte ou a totalidade do custo de um programa ou subsidiar qualquer déficit de programas de seguridade social. Em alguns casos, o Governo paga as contribuições dos trabalhadores mal-remunerados. Estas disposições são separadas das obrigações que o Governo pode ter como empregador em sistemas que cobrem os funcionários do Governo.

¹¹¹ Ibid.

1.2. Universal¹¹²

O programa *universal* fornece prestações fixas para residentes ou cidadãos, independente da renda ou emprego. Normalmente financiado pela receita geral do governo, esses benefícios podem ser aplicados a todas as pessoas com residência. Programas universais podem incluir pensões na velhice a partir de uma certa idade; pensões para trabalhadores com deficiência, viúvas e órfãos; e benefícios familiares. A maioria dos sistemas de seguridade social que incorpora o programa universal também tem um programa suplementar de benefícios relacionados à renda. Alguns programas universais, embora recebendo apoio substancial de impostos sobre a renda, são também financiados em parte pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores.

1.3. Means-Tested¹¹³

Os programas *means-tested* baseiam-se no processo oficial de mensuração da quantia da renda da pessoa para decidir se ela receberá ou não o benefício do governo. A renda do indivíduo ou família é analisada por meio de um cálculo baseado em necessidades de subsistência. A quantia e o tipo de benefício concedido são determinados, em cada caso, por decisão administrativa baseada em lei.

O sistema de *means-tested* constitui a forma principal de provisão de benefícios em poucas jurisdições. Em algumas jurisdições, este sistema opera juntamente com o sistema de *income-related*. *Means-tested* se aplica às pessoas empregadas em postos que não oferecem nenhum outro tipo de cobertura ou cujos benefícios – juntamente com outros recursos individuais ou familiares – são insuficientes para atender às necessidades especiais ou de subsistências. Embora estes programas (*means-tested*) possam ser administrados a nível nacional, eles normalmente são administrados localmente.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

1.4. Outros programas¹¹⁴

Outros três programas são seguro privado mandatório (*mandatory private insurance*), fundos de previdência operados pelos estado (*publicly operated provident funds*), e sistemas de responsabilidade do empregador (*employer-liability systems*):

Seguro privado mandatório (mandatory private insurance). Este tipo de cobertura pode ter sido introduzido para substituir ou complementar sistemas de seguridade social, que são principalmente “*pay-as-you-go*” (corresponde a um sistema no qual se paga por um serviço antes de usá-lo e não se pode usar mais do que se pagou previamente). Seguros privados são financiados por meio de contribuições obrigatórias do empregado ou por uma combinação das contribuições obrigatórias do empregado e do empregador. As contribuições são computadas na conta individual do empregado. O funcionário deve pagar taxas administrativas para a gestão da conta privada e geralmente adquire, à parte, o contrato para segurar períodos não laborativos decorrentes de incapacidade laboral temporária ou permanente.

Fundos de previdência operados pelos Estados (publicly operated provident funds). Estes fundos, que existem principalmente nos países em desenvolvimento, são essencialmente programas de poupança obrigatória em que contribuições regulares, retidas dos salários dos trabalhadores, são aprimoradas e frequentemente acrescidas das contribuições dos empregadores. As contribuições são retiradas e investidas para cada empregado, em um fundo único de gestão pública, para posterior reembolso ao trabalhador quando ocorrerem contingências definidas.

Sistemas de responsabilidade do empregador (employer-liability systems). Sob estes sistemas, os trabalhadores são geralmente protegidos através de códigos de trabalho que requerem que os empregadores, quando responsáveis, forneçam pagamentos específicos ou serviços diretos aos seus empregados. Pagamentos específicos ou serviços diretos podem incluir o pagamento de gratificações à vista (em

¹¹⁴ Ibid

apenas uma parcela) para os idosos ou deficientes; a prestação de cuidados médicos; o pagamento de benefícios relacionados à maternidade ou benefícios às famílias; a concessão de benefícios temporários ou permanentes e cuidados médicos no caso de acidente de trabalho; ou ainda o pagamento de indenizações de cessação de funções em caso de despesa.

De acordo com o *Social Security Throughout the World - ISSA/SSA*¹¹⁵ nos anos de 2002 a 2009, todos os países selecionados – França, Alemanha, Suécia, Inglaterra, Estados Unidos e Brasil – são provedores dos seguintes benefícios: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-maternidade (salário-maternidade), auxílio-acidente (de trabalho); seguro desemprego e benefícios familiares.

¹¹⁵ Ibid

2. Regimes de Welfare State nos Países Selecionados:

2.1. REINO UNIDO

Asa Briggs¹¹⁶ identifica três principais elementos ao analisar, numa perspectiva histórica, o Welfare State britânico: (i) garantia de padrões mínimos de sobrevivência, o que inclui renda mínima; (ii) proteção social no evento da insegurança; (iii) provisão de serviços no melhor nível possível.

Esses pontos remetem ao regime institucional-redistributivo de Titmuss ou regime liberal de Esping-Andersen, pois os pontos-chaves são proteção social, provimento de serviços sociais com base no direito a esses por cada cidadão.

Na prática, segundo Asa Briggs, o Welfare State britânico se mostrou diferente desses ideais. A cobertura é extensiva, mas os benefícios e serviços ofertados são num nível aquém do esperado/almejado. A proteção social provida é dispersa, e os serviços são racionados.

2.1.1. Organização institucional

O governo. O Reino Unido é um Estado Unitário/unificado no qual o governo central direciona, substancialmente, a maior parte das atividades de governo. Porém, a estrutura dos serviços na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte difere em certos aspectos. Cada região possui um secretário de estado e um departamento administrativo situado no governo central, e sua própria assembleia e seu executivo. As leis que regem a Escócia e a Irlanda do Norte são diferentes das leis que regem a Inglaterra e o País de Gales. O parlamento escocês conseqüentemente tem mais influência do que o parlamento do País de Gales, além de ter o papel de ser o serviço civil da Escócia, com sua própria política social. A estrutura administrativa da Irlanda do Norte é diferente: serviços sociais pessoais são de responsabilidade do Comitê de Saúde e a habitação pública é administrada pela *Northern Ireland Housing Executive*.

A administração. A administração do Welfare State passou por duas grandes reformas desde sua concepção. A primeira fase, abrangendo o período das décadas de 1960 e 1970, passou por uma reforma no governo central para permitir o planejamento e o

¹¹⁶ BRIGGS Asa. **The Welfare State in historical perspective.** European Journal of Sociology. 1961.

controle dos gastos públicos pelo Tesouro. O objetivo principal dessa reforma foi a eficiência administrativa e o planejamento econômico. O efeito foi criar um sistema no qual o Tesouro alocasse os recursos para os departamentos e os departamentos alocassem os recursos para os serviços.

A segunda fase, englobando as décadas de 1980 e 1990, presenciou a reestruturação do serviço civil e da administração do welfare e pode ser pontuada de acordo com os três principais elementos a seguir:

1. o desmantelamento da administração em agências para que a eficiência de cada parte da administração pudesse ser decidida individualmente;
2. a introdução do gerenciamento, com gerentes responsáveis pela atuação das agências, incluindo os serviços sociais na saúde;
3. ‘quase’ mercado. Serviços públicos têm a obrigação de agir de forma mais próxima à economia de mercado, tendo separado a taxação da oferta de serviços e incluso à introdução da competição.

Governo local. O governo local cresceu na Inglaterra e no País de Gales, a partir da administração da Lei dos Pobres. Quando os serviços locais de saúde, assistência social e educação foram estabelecidos durante o século XIX, alguém teve que ser responsável pela “entrega” desses serviços; o poder foi dado aos guardiões da Lei dos Pobres, e conseqüentemente, isto tornou o núcleo do sistema de governo local reformado.

O governo local perdeu grande parte de seu poder depois da guerra – incluindo a responsabilidade pela saúde, seguro social e utilidade pública – e desde então sua influência têm decaído. A estrutura do governo local foi reformada na década de 1970 para formar dois principais níveis de atuação em grande parte do Reino Unido; porquanto em 1966 o governo local era focado em apenas um nível administrativo.

O Reino Unido possui um sistema de governo altamente centralizado, e os poderes dos governos locais são limitados. O governo central controla as ações locais:

1. Controle legal – as autoridades locais são proibidas, por lei, de fazer qualquer coisa que não seja expressamente permitida pelo Parlamento; as autoridades

locais que pretendem tomar qualquer tipo de iniciativa precisa promover um Ato no Parlamento (Private Act of Parliament);

2. Conselho - o trabalho do governo local está crescentemente regimentado pelas instruções do governo central;

3. Inspeção e auditorias – conselheiros podem ser multados por infringir regras auditadas, o que não é tolerado pelos políticos nacionais; e

4. Controle financeiro – apesar da existência de um conselho para controle das taxas, o governo local é pouco discreto com relação a sua habilidade de conseguir dinheiro, e não é permitido exceder os limites do governo central. Empréstimos não podem ser tomados sem sanções expressas para tal feito.

2.1.2. Histórico

O que diferencia o Welfare State Britânico. Na tipologia de Esping-Andersen, os Estados de Bem-Estar mais fracos são os regimes liberais. Estados de Bem-Estar Liberal compartilham três características distintas: gastos públicos limitados, uso extensivo de *means-tested* e forte dependência de serviços privados¹¹⁷. O gasto social do Reino Unido (26,6% do PIB) fica atrás de todos os demais membros da União Europeia, com exceção dos países mediterrâneos e Irlanda¹¹⁸. A provisão de *means-tested* em 16% de todas as despesas está à frente dos demais membros da UE (média de 10%), exceto Irlanda¹¹⁹. Dados da OECD mostram que nas pensões privadas, os ativos dos fundos do Reino Unido vêm em terceiro lugar (depois dos EUA e Países Baixos) dentre as 17 economias desenvolvidas em 1998¹²⁰ e que as pensões privadas fornecem cerca de 40% (contra 41% nos Estados Unidos e 45% nos Países Baixos) dos rendimentos dos pensionistas. Sistemas liberais são geralmente vistos como aqueles que oferecem os mais fracos resultados de Bem-Estar.

O Reino Unido se distingue na Europa em termos de seus mecanismos de decisão política institucional e constitucional. Com votação por maioria simples - único partido no governo, forte disciplina partidária, fortes poderes executivos, uma “segunda

¹¹⁷ ESPING-ANDERSEN Gosta. **The three world of welfare capitalism**. Polity Press. 1990.Pg. 26

¹¹⁸ European Union (2002), **Social Protection in Europe**, Brussels: European Union. Quadro 2, p. 56.

¹¹⁹ Ibid. Gráfico 6, p. 21

¹²⁰ Organisation for European Cooperation and Development (OECD) (2000), **Reforms for an Ageing Society**, Paris:OECD. Tabela 6. 1

casa de governo” fraca, fracos tribunais constitucionais e falta de uma relação corporativista com empresários, sindicatos ou outros poderes da sociedade civil - o partido no poder tem autoridade excepcionalmente forte, em comparação com quase todas as demais políticas europeias¹²¹. Do ponto de vista do cidadão individual, a transição da típica sociedade industrial ideal para a sociedade pós-industrial é caracterizada por mudanças da manufatura ao emprego no setor dos serviços e mudanças sociais associadas à quebra do padrão, que coloca o homem como responsável pelo sustento da família. Em 2001, 73,7% da força de trabalho no Reino Unido estava empregada no setor de serviços, 24,8% na indústria e 1,4% na agricultura, contra uma média europeia de 69,4%, 26,4% e 4,2%, respectivamente¹²². Os únicos países da União Europeia com as mais altas taxas de emprego no setor de serviços são as economias pequenas como os Países Baixos (76,7%) e Luxemburgo (75,4%). A taxa de emprego das mulheres no Reino Unido é maior do que em todos os outros países da União Europeia, com exceção da Dinamarca e Suécia (71% e 74%). Porém, a taxa de emprego em tempo integral é a mais baixa (exceto para os Países Baixos – 27%), indicando fortes pressões sobre o equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional das mulheres, numa estrutura familiar dual.

O Estado de Bem-Estar está sob pressões que resultam não só de fatores que tornam os padrões tradicionais de prestação de serviços mais difíceis de sustentar satisfatoriamente, como de novas demandas sociais.

Momento Atual e Expectativas Futuras. Em julho do corrente ano foi apresentado ao parlamento do Reino Unido, pelo Partido Conservador, um documento intitulado “*21st Century Welfare*”, ou seja, Welfare do século XXI.

Segundo este documento, escrito por Iain Duncan Smith, Secretário de Estado para o Trabalho e Pensões do Partido Conservador, o sistema de welfare britânico tem falhado em acompanhar o ritmo das mudanças econômicas e sociais. Sucessivos governos fizeram reformas fragmentadas sem racionalizar o cenário geral. Sendo assim existem dois grandes problemas chave:

¹²¹ Lijphart, A., **Patterns of Democracy**, New Haven: Yale University Press. 1999.

¹²² European Union (2002), **Employment in Europe**, 2001, Brussels: European Union. p. 173, 188

- (i) Os incentivos ao trabalho são baixos para alguns grupos da população:
- a relação entre os benefícios¹²³ e os *tax credits*¹²⁴ torna incerta e arriscada a volta ao trabalho;
 - os incentivos financeiros para inserção no mercado de trabalho em postos que demandam menos de 16 horas são baixos: isso funciona contra os sucessos do regime de condicionalidade forte; e
 - a taxa, em que benefícios e *tax credits* são retirados como aumento da renda, indica que algumas pessoas não têm mais do que alguns centavos por cada libra extra ganha – o que resulta na percepção de que o trabalho não remunera¹²⁵.
- (ii) O sistema é muito complexo:
- para os requerentes – em decorrência da interação entre os diferentes benefícios e *tax credits*, resultante de reformas anteriores, com muitos benefícios diferentes direcionados ao mesmo problema subjacente e direito ao benefício pago por uma agência que afeta o benefício a pagar por outra; e
 - para os administradores – pessoas podem precisar fornecer as mesmas informações a diferentes agências, muitas vezes através de transações em papel¹²⁶.

Como resultado, diz o documento, há crescentes custos de apoio estatal – incluindo desperdício decorrente da administração improdutivo, erro ou fraude – acompanhados por elevadas taxas de pobreza e dependência do welfare¹²⁷.

O documento organiza os sete principais princípios e opções para a reforma do Welfare State no Reino Unido:

- assegurar que as pessoas entendam que as claras recompensas de se aceitar todos os tipos de trabalho superam os riscos;
- incentivar e encorajar famílias para que se insiram no mercado de trabalho e aumentem a quantidade de trabalho que fazem (aumento de produtividade), por meio da melhoria nas recompensas;

¹²³ Aqueles que não possuem renda alguma são os que recebem os **benefícios**.

¹²⁴ Aqueles que estão empregados, porém com baixa remuneração, também recebem ajuda, os **tax credits**.

¹²⁵ United Kingdom. **21st Century Welfare**. Department of Work and Pensions. 2010

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Ibid

- aumentar a equidade entre os diferentes grupos de destinatários de benefício e entre os destinatários e o contribuinte;
- continuar a apoiar os mais necessitados, reduzir o número de famílias sem trabalho e de crianças em situação de pobreza e garantir que as interações com outros sistemas de apoio, para necessidades básicas, sejam consideradas;
- promover a responsabilidade e o comportamento positivo, recompensar poupança, fortalecer a família e, em paralelo, com a melhoria de incentivos, reforçar a condicionalidade;
- automatizar processos e maximizar o “auto-serviço” para reduzir as fraudes, erros e excessos. Isso poderia incluir um serviço ágil e imediato que salva o contribuinte de uma quantidade significativa de dinheiro e garante que os custos dos empregadores, na pior das hipóteses, não seja pior do que no âmbito do sistema atual; e
- garantir que os benefícios e o sistema de *tax credits* sejam acessíveis a curto e longo prazo¹²⁸.

O momento atual, pós-crise de 2007 indica um momento de questionamentos, por parte de toda a sociedade e seus governantes, sobre os rumos que devem ser tomados e que medidas tomar com relação ao sistema de proteção social. Existe, no momento, uma consulta popular, por meio da internet e correio, na qual a população e a academia estão se posicionando com relação a essa última proposta. O momento atual é de reflexão e decisão dos rumos do sistema de proteção social britânico.

A seguir apresenta-se a tabela com a evolução do regime de seguridade social britânico (Tabela 1).

¹²⁸ Ibid

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRITÂNICO

Aposentadoria por idade e Incapacidade	Primeira lei		1908 (aposentadoria por idade), 1911 (seguro por incapacidade)
	Leis correntes	2002 - 2004	1992 (legislação consolidada), 1995 (pensões), 1999 (reforma do <i>welfare</i> e das pensões), 2000 (suporte às crianças, pensões e seguridade social).
		2006 - 2008	Mesmo que 2002 e 2004 mais: 2002 (crédito às pensões), e 2004 (pensões).
	Tipos de programa	2002 - 2008	Dual: seguridade social e assistência social
	Cobertura	2002 - 2004	Empregados, e autônomos e voluntários
2006 - 2008		Todos residentes no Reino Unido	
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Segurado, autônomo, contribuinte voluntário (contribuições voluntárias cobrem apenas as pensões das viúvas), empregador, governo	
Doença e maternidade	Primeira lei		1911
	Leis correntes	2002 - 2008	1977 (sistema nacional de saúde), 1992 (legislação consolidada), 1994 (benefícios para os incapazes), e 1999 (reforma do <i>welfare</i> e das pensões).
	Tipos de programa	2002 - 2008	Dual: seguridade social e assistência social para os benefícios em espécie e universal para cuidados médicos
	Cobertura	2002	Benefício por incapacidade temporária: Todos empregados e autônomos que não sejam elegíveis para o pagamento estatutário; Pagamento estatutário: Pagam pelos empregadores ao empregados Licença maternidade: Todas empregadas e autônomas que não possam receber o pagamento da licença maternidade estatutária Pagamento da licença maternidade estatutária: pagam pelos empregadores às empregadas Cuidados médicos: Todos os residentes
		2004 - 2008	Mesmo que 2002 mais Pagamento de licença paternidade estatutária: Pago pelo empregador ao empregado cuja esposa/companheira esteja grávida; Pagamento estatutário pela adoção: Pago pelo empregador para o empregado cuja esposa/companheira está adotando uma criança
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Segurado, empregador e governo	
Acidente de trabalho	Primeira lei		1897
	Leis correntes	2002 - 2008	1992 (legislação consolidada)
	Tipos de programa	2002	Sistema de seguridade social
		2004 - 2008	Seguridade e assistência social
	Cobertura	2002 - 2008	Empregados. Autônomos excluídos
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Segurado, autônomo, contribuinte voluntário (contribuições voluntárias cobrem apenas as pensões das viúvas), empregador, governo	
Desemprego	Primeira lei		1911
	Leis correntes	2002 - 2008	1995 (os que buscam por trabalho)
	Tipos de programa	2002 - 2008	Dual: seguridade social e assistência social
	Cobertura	2002 - 2008	Todos os desempregados que procuram trabalho
	Fontes de financiamento	2002 - 2008	Segurado, contribuinte voluntário (contribuições voluntárias cobrem apenas as pensões das viúvas), empregador, governo
Assistência familiar	Primeira lei		1945 (benefícios às crianças) e 1987 (crédito familiar)
	Leis correntes	2002	1992 (legislação consolidada)
		2004 - 2008	1992 (legislação consolidada) e 2002
	Tipos de programa	2002	Sistema universal (benefícios às crianças) e assistência social (famílias possuem crédito na taxação da renda)
		2004 - 2008	Sistema universal (benefícios às crianças) e sistema de crédito para as famílias na renda do trabalho
	Cobertura	2002	Residentes com uma ou mais crianças
2004 - 2008		Benefício para as crianças e crédito na taxação: Residentes com uma ou mais crianças Crédito na taxação da renda: Trabalhadores de baixa renda com ou sem filhos	
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Governo	

Fonte: Social Security Throughout the World - ISSA/SSA. 2002, 2004, 2006, e 2008

2.2. ALEMANHA: O “Mercado Social”

O pós-guerra alemão baseou-se na ideia de um "Estado social", o que é chamado, às vezes, de uma "economia social de mercado".

O primeiro princípio central considera que o desenvolvimento econômico é a melhor forma de se alcançar o Bem-Estar Social. A estrutura dos serviços sociais tinha, portanto, que refletir essa prioridade. O princípio é representado claramente na relação estreita dos serviços ofertados com a posição dos indivíduos no mercado de trabalho. Os benefícios sociais são *employment-related / earning-related*¹²⁹, e aqueles sem registros de trabalho tendem a não estar cobertos para contingências futuras importantes. Menos clara, mas provavelmente ainda mais importante, é a preocupação geral em garantir que as despesas públicas com o Bem-Estar sejam diretamente compatíveis com a necessidade de desenvolvimento econômico e crescimento.

Em segundo lugar, a economia alemã e o sistema de proteção social se desenvolveram por meio de uma estrutura corporativista. Este princípio foi desenvolvido por Bismarck, com base na existência de associações de ajuda mútua, e manteve-se como base para a proteção social que se constituiu nos anos subsequentes. O seguro social - que cobre os custos da saúde -, alguns cuidados sociais e grande parte do sistema de manutenção da renda, e gerenciado por um sistema de fundos independentes.

Em terceiro lugar, há uma forte ênfase no princípio da "subsidiariedade". Este princípio é utilizado na Alemanha para referir-se tanto aos serviços que devem ser descentralizados ou independentemente gerenciados, quanto ao nível de intervenção estatal que deve ser residual - ou seja, limitados às circunstâncias que não estejam devidamente cobertas de outras maneiras. Trabalhadores assalariados com renda elevada não são cobertos pelo principal sistema nacional de seguro social, pois têm a liberdade de fazer suas próprias regras.

¹²⁹ O valor das pensões (pagamentos em longo prazo, principalmente) e de outros pagamentos periódicos (curto prazo) em caso de desemprego, doença, maternidade ou acidente de trabalho é geralmente relacionado ao nível de renda do indivíduo até o momento da reivindicação do benefício.

2.2.1. Um pouco da história alemã

A evolução do “alívio para os pobres” (Poor Relief). O apelo ao voluntarismo se deu devido tanto à noção de cidadania ativa quanto à crença de que o contato pessoal entre ricos e pobres era adequado para combater o problema social, tal como ele foi compreendido na maior parte do século XIX, ou seja, como um problema de caráter individual¹³⁰. A combinação de providência, paternalismo e filantropia¹³¹ no âmbito do Estado, até então limitado, também definia a racionalidade política da assistência pública na Alemanha desde o Vormärz¹³² até o final do século XIX.

Na virada do século, porém, esses elementos do paradigma voluntarista foram questionados. Apesar de o voluntarismo ter enfraquecido pela racionalização, burocratização e profissionalização do chamado “alívio para os pobres” e da caridade, a ampla aceitação de uma perspectiva social da pobreza redefiniu a natureza da responsabilidade das autoridades públicas na área social de maneira a colocar em xeque a legitimidade do voluntarismo do século XIX. Esta foi uma época na qual a organização política das classes trabalhadoras lhes permitiu maior eficácia em atingir seus próprios interesses na esfera pública.

Em conjunto com este novo espírito democrático, a ideia de que *necessidade* era consequência das desigualdades estruturais da ordem social burguesa e que a incapacidade de atingir as normas sociais devia-se aos condicionantes do meio ao invés do fracasso individual, começaram a tomar conta da sociedade e resultou na defesa de que essas pessoas desfavorecidas deveriam usufruir de direitos mais explícitos aos serviços sociais não apenas para mantê-los longe da fome, mas para também lhes permitir desenvolver seu próprio potencial e gozar dos direitos e deveres associados à cidadania política. Essa lógica da prevenção e da cidadania era incompatível com a lógica da marginalização social, e não estava claro se essas novas demandas poderiam ser alcançadas por meio de ações voluntárias, ou se era mesmo adequado depender de associações voluntárias para cumprir essa obrigação pública.

¹³⁰ KOVEN Seth & MICHEL Sonya. **Women in the British Labour Party and the Construction of State Welfare, 1906–1939**. Eds., Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States. Routledge. 1993.

¹³¹ FINLAYSON Geoffrey, **Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830–1990**. Oxford University Press, 1994

¹³² Vormärz ou Era ‘pré-Março’ é o período que precede à fracassada revolução da Confederação Alemã em março de 1848.

Estas questões foram abordadas sistematicamente na Alemanha sob a chancela da evolução social do “alívio para os pobres” (*Poor Relief*) e da caridade, tema das conferências da Associação Alemã para Alívio dos Pobres e Caridade (*German Association for Poor Relief and Charity*) em 1901 e 1905. Na Conferência de 1901, o conselheiro da cidade de Frankfurt, Karl Flesch, um dos especialistas liberais sobre legislação em política social e “alívio para os pobres”, estabeleceu o que poderia ser chamado de visão liberal do futuro do “alívio para os pobres”. Segundo Flesch, na época burguesa todos os indivíduos tinham que se apoiar e depender do trabalho, da propriedade e da família para atender às suas necessidades básicas. A finalidade do “alívio para os pobres” era intervir quando estes mecanismos de reprodução privada falhavam, e Flesch insistiu que a única maneira de preservar estas instituições e, ao mesmo tempo, atender as necessidades dos membros mais desafortunados da sociedade era prover um nível mínimo de assistência e a fazê-lo de forma individualizada, discriminatória e subsidiária. Baseando-se nesses limites individualizantes do “alívio para os pobres”, Flesch alegou que a melhor esperança para o progresso social seria a legislação da política social, que por si só poderia reforçar a posição das classes trabalhadoras no mercado de trabalho e reverter a pobreza da classe trabalhadora, sem enfraquecer as instituições básicas da sociedade burguesa.

Nesta perspectiva, a evolução do “alívio para os pobres” na direção dos direitos sociais para a proteção social preventiva, era contraditória e mal aconselhada. Não só prejudicaria as instituições que deveria proteger, mas também envolvia um compromisso financeiro que nenhuma sociedade poderia fazer.

Os avanços da Legislação Social de Bismarck. As primeiras leis alemãs de seguro social foram uma resposta de Bismarck à crescente demanda por trabalho que acompanhou a rápida industrialização no final do século XIX na Alemanha. A fim de desmobilizar o Partido Social-Democrata, o Chanceler alemão decidiu desenvolver uma política social ativa que reunisse o Estado e a classe trabalhadora.

A política do Estado deveria, portanto, ter como um de seus principais focos as classes “não-proprietárias” da população, aquelas que são as mais numerosas e menos educadas, para quem o Estado não só é uma instituição necessária, mas

também provedor de Bem-Estar. O Estado não deve ser encarado como uma agência concebida exclusivamente para a proteção dos necessitados, mas sim como um servidor das necessidades e interesses da população¹³³. Para tanto, Bismarck promulgou três leis importantes que estabeleceram um sistema de seguro obrigatório completo para os trabalhadores alemães, segurando-os contra doença, acidentes, velhice e invalidez.

A primeira dessas leis, aprovada em 15 de Junho de 1883, criou o seguro de saúde que substituiu uma parcela de renda perdida durante a doença e pagava as despesas médicas. Todos os trabalhadores industriais que ganhavam menos de 2.000 marcos alemães, por ano, se beneficiaram dos seguros, com 2/3 dos custos arcados pelos trabalhadores (de acordo com sua renda) e 1/3 pelos empregadores. Trabalhadores doentes tinham tratamento médico coberto pelo seguro, até 13 semanas, e recebiam apoio financeiro equivalente a três quartos do salário médio.

A segunda lei, aprovada em 6 de julho de 1884, tratava dos acidentes industriais. Empregadores eram obrigados a pagar a totalidade da contribuição. As vítimas de acidentes não tinham de provar que a entidade patronal era responsável. Se os trabalhadores ficassem permanentemente invalidados/desabilitados, poderiam receber uma pensão periódica equivalente a dois terços dos seus rendimentos anuais; e, em caso de morte, a viúva e os filhos recebiam benefícios. Em 1886, a lei foi estendida para trabalhadores agrícolas.

A terceira lei, aprovada em 22 de Junho de 1889, dizia respeito a velhice e invalidez. A lei introduziu um sistema previdenciário que foi financiado parcialmente pelo governo e, em parte, pelos trabalhadores e empregadores. Em 1911, as três leis de seguro compulsório foram consolidadas no chamado Código de Segurança Social e o seguro de pensão foi estendido aos trabalhadores assalariados. Esta nova legislação estava em conformidade com a tradição social prussiana, que tinha até então legalizado várias políticas sociais antes das leis de Bismarck. Os mineiros das carvoarias, por exemplo, se beneficiaram de um avançado sistema de seguro de 1776, que deu-lhes tratamento médico e pagamentos quando doentes, invalidados ou se machucavam no

¹³³ ROPPEL Pinson. **Modern Germany: Its History and Civilization**. New York: MacMillan Publishing Co., second edition, 1966. P. 241.

trabalho¹³⁴. Da mesma forma, na década de 1840 o governo prussiano tinha introduzido novas corporações para artesãos e trabalhadores de fábrica que conseguiram fundos de pensão para a velhice, invalidez e doença. Os trabalhadores não cobertos por esses fundos das corporações que dependiam de seguros implementados pelas comunidades locais. Outros trabalhadores tinham benefícios similares originários de medidas paternalistas adotadas por certos empregadores do século XIX¹³⁵. Assim, a legislação social de Bismarck trouxe avanços significativos para os trabalhadores alemães, embora o “alívio para os pobres” não tivesse alcançado grandes setores da população, o regime de seguro social por ele instituído procurou cobrir todos, desde os mais pobres até os mais ricos¹³⁶.

Os principais resultados foram em termos de seguro de saúde. Na verdade, apesar dos pagamentos durante o período em que o indivíduo estava doente não corresponderem a 100% do salário normal diário, os trabalhadores doentes recebiam mais do que costumavam receber de acordo com a antiga “Lei dos Pobres” (Poor Law). Entre 1885 e 1913, a percentagem de trabalhadores na população economicamente ativa, que tinha seguro de saúde, aumentou de 1/5 para quase metade¹³⁷. Por volta de 1913, cerca de 13,6 milhões de trabalhadores alemães foram beneficiados pelo seguro de saúde, contra apenas 4,3 milhões em 1885. Não apenas aumentou a cobertura, mas o sistema de seguro de saúde tornou-se mais generoso. O novo seguro contra acidentes industriais também contribuiu para a melhoria das condições de trabalho. Era obrigatório para todos os trabalhadores fora da indústria do artesanato. Além disso, as empresas passaram a ter a responsabilidade de enquadrar todos os funcionários abaixo de um determinado limiar de renda. O nível de despesas aumentou e o nível anual das despesas, por trabalhador segurado, também cresceu.

Por volta de 1901, o nível de pensões para idosos era inferior ao das pensões por invalidez. Todavia, o limite mais severo, a que estavam submetidos os

¹³⁴ TAMPKE Jürgen. **Bismarck’s Social Legislation: A Genuine Breakthrough?** In *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850–1950*, edited by Wolfgang Mommsen, 71–83. London: Croom Helm, 1981.

¹³⁵ PFLANZE Otto. **Bismarck and the Development of Germany. Volume 3: The Period of Fortification, 1880–1898**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

¹³⁶ FLORA Peter. **Solution or Source of Crises? The Welfare State in Historical Perspective**. In *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850 – 1950*, edited by Wolfgang Mommsen, 343–89. London: Croom Helm, 1981.

¹³⁷ KHOUDOUR-CASTÉRAS David. **Welfare State and Labor Mobility: The Impact of Bismarck’s Social Legislation on German Emigration before World War I**.

trabalhadores, era que estes não poderiam receber a pensão por idade antes de completar 70 anos de idade. Considerando a expectativa de vida era baixa, poucas pessoas alcançavam a pensão por idade. Apesar das imperfeições, o seguro por idade representou melhoria da situação dos trabalhadores alemães.

Os trabalhadores na Alemanha também se beneficiaram com outras medidas, adotadas após 1890, com o objetivo de proteger e melhorar as condições de trabalho. Em 1891, o código da indústria foi revisto e algumas mudanças foram feitas, como: a proibição do trabalho aos domingos na indústria e a restrição a cinco horas no comércio; os empregadores tinham de respeitar as condições sanitárias mínimas; horas de trabalho para as mulheres e os jovens foram limitadas¹³⁸. O trabalho infantil foi severamente restringido por uma lei de 1903. Embora não houvesse nenhum seguro nacional de desemprego até 1927, várias cidades alemãs instituíram um sistema local de prestação de benefícios para os desempregados¹³⁹. Foi implementado um sistema, no início do século XX, para ajudar os trabalhadores desempregados a encontrar empregos mais facilmente. Como demonstra o caso alemão, mecanismos de seguro social e mobilidade laboral estavam vinculados.

À guisa de conclusão, segue abaixo a tabela com a resumida evolução do regime de proteção social alemão (Tabela 2).

¹³⁸ BRY Gerhard. **Wages in Germany, 1871–1945**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960.

¹³⁹ PINSON Roppel. **Modern Germany: Its History and Civilization**. New York: MacMillan Publishing Co., second edition, 1966.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL ALEMÃO

Aposentadoria por idade e incapacidade	Primeiras Leis		1889 (aposentadoria por idade e incapacidade), implementada em 1891
	Leis correntes	2002	2001
		2004	2003
		2006 - 2008	2005 (pensão - seguro), com emenda em 2005
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de seguridade social Note: Após a unificação da República Federativa da Alemanha e junto à República Democrática Alemã, em 3 de outubro de, 1990, os sistemas de seguridade social continuaram a atuar nas mesmas áreas, sendo unificados em 01 de janeiro de 1992
	Cobertura	2002 - 2008	Empregados, sistema especial para alguns autônomos, mineiros, funcionários públicos e fazendeiros
Fontes de financiamento	2002 – 2004	Segurado, empregador e governo	
	2006 – 2008	Mesmo que 2002 e 2004 mais autônomo	
Doença e maternidade	Primeiras leis		1883 ('seguro doença'), implementado em 1884
	Leis correntes	2002	1924 (benefícios à maternidade), 1988 ('seguro doença'), e 1994 (cuidados à longo prazo)
		2004	Mesmo que 2002 mais 2002 e 2003 ('seguro doença').
		2006 - 2008	Mesmo que 2004 excluído 2002 and 2003 ('seguro doença').
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2002 – 2004	Cobertura para aqueles que pagam seguro compulsório, para os que recebem pensão, estudantes e pessoas com alguma incapacidade; aprendizes e beneficiários do seguro desemprego. Sistema especial para mineiros, artistas, funcionários públicos e fazendeiros autônomos.
2006 – 2008		Mesmo que 2002 e 2004 excluindo os autônomos	
Fontes de financiamento	2002 – 2008	Segurado, empregado e governo	
Acidente de trabalho	Primeiras leis		1884 (seguro acidente), implementada em 1885; e 1925
	Leis correntes	2002 – 2008	1996 (seguro acidente), implementada em 1997 com emendas
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2002 - 2004	Empregados, algumas categorias de autônomos, voluntários, aprendizes, estudantes, e ajudantes familiares na agricultura
		2006 - 2008	Mesmo que 2002 e 2004 excluindo maioria das categorias de autônomos
Fontes de financiamento	2002 – 2008	Empregador e governo	
Desemprego	Primeiras leis		1927
	Leis correntes	2002 – 2004	2002
		2006 - 2008	1997 com emendas
	Tipos de programa	2002 - 2004	Sistema de seguro compulsório
		2006 - 2008	Sistema de seguridade e assistência social
	Cobertura	2002 - 2008	Empregados formais
Fontes de financiamento	2002 – 2004	Segurado, empregado e governo	
	2006 – 2008	Mesmo que 2002 e 2004 mais autônomo	
Assistência familiar	Primeiras leis		1954 (benefícios às crianças), implementado em 1955; e 1985 (assistência à primeira infância)
	Leis correntes	2002 – 2004	2002
		2006 – 2008	2004 (assistência à primeira infância) e 2005 (benefícios às crianças)
	Tipos de programa	2002 – 2004	Sistema universal
		2006 – 2008	Sistema universal e assistência social
	Cobertura	2002 – 2008	País com um ou mais filhos e órfãos
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Governo	

Fonte: Social Security Throughout the World - ISSA/SSA. 2002, 2004, 2006, e 2008

2.3. FRANÇA: Solidariedade e Inserção

2.3.1. A emergência do Welfare State francês

O sistema de segurança social francês surgiu a partir dos conflitos entre trabalhadores e empresários durante a industrialização. A Revolução Francesa tinha proibido associações empresariais ou de trabalhadores, pois eram consideradas ruins para a concorrência e o Bem-Estar do consumidor. Os direitos dos trabalhadores industriais foram reconhecidos apenas na década de 1890, quando os sindicatos foram legalizados e foi explicitada a responsabilidade das empresas nos acidentes de trabalho. As empresas tornaram-se responsáveis pelos acidentes de trabalho nas indústrias, mesmo na ausência de má gestão, além de serem responsáveis por pagar indenizações aos trabalhadores, além das contribuições sociais, para um fundo mútuo para o seguro de risco. Lutas posteriores seguiram o mesmo padrão: cada sucesso dos trabalhadores trouxe, além de uma nova responsabilidade para as empresas, a criação de um fundo especial para cobrir o risco inerente.

Do ponto de vista financeiro, o sistema francês se aproxima dos princípios de Bismarck, no sentido de que o seguro social tem se desenvolvido no âmbito das relações laborais, em vez da noção de cidadania, pelo menos até meados do século XX. Isso é corroborado pelas datas das importantes legislações do Welfare State, introduzindo um salário mínimo, horas de trabalho legal, cobertura de acidentes de trabalho nas indústrias, seguro de saúde, benefícios familiares, seguro-desemprego, fundos para a formação profissional e os subsídios de habitação nos anos de 1919, 1936, 1945, 1968, 1981 e 1995, que corresponde aos grandes acontecimentos políticos e sociais: o final de duas guerras mundiais, a chegada dos governos esquerdistas, protestos de massas de junho de 1936, maio de 1968 e de dezembro de 1995¹⁴⁰.

No entanto, o sindicalismo francês se desenvolveu na direção da formação de grandes confederações compostas por todos os sindicatos industriais e, assim, o debate sobre o Bem-Estar tornou-se politizado: sindicatos de esquerda lutando contra a burguesia conservadora. A incapacidade das empresas e sindicatos em acordarem sobre a legislação social demonstrava a necessidade da intervenção do Estado, sob a

¹⁴⁰ DEHOVE, M. and THÉRET B. 1996. **La parole de l'État. A propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre - décembre 1995**, in *Politique et Sociétés* 15(30), Special issue Vers un nouvel État-providence, pp. 53-90.

forma de iniciativa e supervisão nos moldes de uma igualitária representação dos sindicatos e das associações patronais, na gestão de cada regime de Bem-Estar. Assim, o Welfare State francês deu ao Estado o papel de árbitro entre trabalho e negócios.

2.3.2. As especificidades do regime de proteção social francês

A longa trajetória do século XX causou impacto sobre a estrutura de financiamento, sobre a coexistência de regimes especializados, sobre a segmentação e sobreposição de regimes e, sobre a dinâmica endógena de todo o Welfare State.

As contribuições dos empregadores representavam maior parte do total de gastos sociais em 1981¹⁴¹, mas têm diminuído em face do enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores devido à elevada taxa de desemprego e à internacionalização das muitas grandes empresas. As contribuições dos trabalhadores aumentaram até 1996, mas foram insuficientes para compensar a diminuição das contribuições das empresas. A tributação geral não preencheu essa lacuna. Essa lacuna é suprida por um imposto chamado contribuição social generalizada (*Contribution Sociale Généralisée, CSG*) instituído em 1991.

As famílias pagavam essa CSG, além de imposto sobre o rendimento normal, porém essas receitas tinham destinos específicos, a saber, programas sociais para a família, saúde e pensões por idade, dentre outros. O gasto social do Estado francês variou entre 20,76% do PIB em 1980 e 28,4% do PIB em 2007¹⁴².

Regimes especializados. A noção de compromisso institucionalizado, originalmente utilizado no âmbito das despesas públicas de longo prazo, foi estendida para o gasto com políticas sociais. Alianças sociais e econômicas diferem de um regime para outro, explicando porque cada regime segue um caminho diferente¹⁴³.

Saúde: o regime de saúde apresenta uma coligação entre médicos e pacientes, juntamente com a aceitação dos empregadores de pagar os custos

¹⁴¹ BARBIER J-C. and THÉRET B. 2000. **The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence**, Mimeograph IRIS - Centre d'études de l'emploi, presented at the ISSA International Research Conference, Helsinki, September 25-27. p. 11

¹⁴² OECD.Stat: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23070>

¹⁴³ BARBIER J-C. and THÉRET B. 2000. Op. cit.. p.7

suplementares, pelo menos até o início dos anos 90. Há um sentimento generalizado de que a boa saúde não tem preço.

Pensão por idade: o regime de pensão por idade foi construído sobre um compromisso bastante diferente. A população ativa aceita pagar uma contribuição para sustentar os aposentados, percebendo a questão como uma expressão de solidariedade entre gerações. A legislação reconhece esta concepção de fato¹⁴⁴, ao contrário dos trabalhadores estadunidenses¹⁴⁵.

Família: o regime com foco na família apresenta ainda uma outra configuração de interesses construída sobre um compromisso “pró-criança”. Ao longo do século passado (XX), os governos franceses incentivaram nascimentos por incentivos significativos que foram mantidos, apesar das drásticas mudanças na natureza da família e a emergência de questões sobre a igualdade entre os sexos. Os resultados não correspondem, necessariamente, às expectativas, especialmente com a generalização de famílias com duas fontes de renda (resultado da inserção da mulher no mercado laboral)¹⁴⁶.

Seguro-desemprego: concebido principalmente para lidar com o desemprego de friccional e transitório, típico da “Era de Ouro”. Quando o desemprego subiu para níveis sem precedentes e se tornou uma situação de longo prazo para os trabalhadores mais velhos, ficou claro o ponto fraco deste compromisso. Isto explica o crescimento do seguro-desemprego e da aposentadoria precoce até o início dos anos 80 e, em seguida, a lenta erosão de gastos, pois o sistema não foi concebido para lidar com o desemprego maciço, estrutural e de longo prazo.

Assistência à pobreza: a parte das despesas destinada à pobreza, mostra que o Welfare State francês está preocupado com a solidariedade entre os trabalhadores assalariados, se diferenciando, portanto, de sistemas tipicamente Beveridgianos. A criação de uma renda mínima de inserção, (*Revenu Minimum d'Insertion, RMI*) em 1988, leva em conta essa discrepância entre a política de salário

¹⁴⁴ DEHOVE M. and THÉRET B. 1996. **La parole de l'État**. A propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre - décembre 1995, in *Politique et Sociétés* 15(30), Special issue Vers un nouvel État-providence, pp. 53-90.

¹⁴⁵ DAVANNE O. and PUJOL T. 1997. **Le débat sur les retraites**; capitalisation contre répartition, in *Revue française d'économie* (Paris), Vol. XII, n° 1.

¹⁴⁶ MAJNONI D'INTIGNANO B. 1999a. **Égalité entre femmes et hommes**: aspects économiques, Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris

mínimo (*Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, SMIC*) e o objetivo de garantir uma vida decente para pessoas incapazes ou não de ter um trabalho.

2.3.3. Segmentação de regimes: o exemplo das pensões por idade

O legado histórico de lutas sociais e políticas fragmentou o sistema de pensões por idade em dez principais regimes, e outros 26 regimes menores, alguns dos quais têm menos de 20 mil assinantes. Eles diferem de acordo com o setor (público ou privado) e a natureza da atividade. Os sindicatos fortes no setor público obtêm melhores condições financeiras do que os assalariados dos setores privado.

Há heterogeneidade com relação ao nível das pensões: por exemplo, o bônus aos funcionários públicos não está incluído no cálculo das pensões. Por esse motivo, a discrepância entre os regimes pode não ser nítida a princípio. Além disso, foram elaborados alguns mecanismos de compensação para corrigir o desequilíbrio demográfico de alguns regimes onde o número de funcionários diminui, além de considerar a solidariedade, por exemplo, com os pensionistas que foram incapazes de fazer contribuições suficientes para suas pensões. Estes dispositivos são insuficientes, no entanto, para superar totalmente a grande diversidade, por exemplo, em termos da idade de aposentadoria.

2.3.4. Sobreposição de regimes e coordenação do Estado

As últimas duas décadas colocaram este sistema complexo sob pressão e torna difícil distinguir as fronteiras entre os vários regimes. Por exemplo, os desempregados foram isentos de contribuições ao sistema de saúde, às pensões, aos subsídios às famílias, dentre outros. Esses subsídios cruzados forneceram incentivo para simplificar a base fiscal do Estado, para esclarecer a noção de sociedade solidária e distinguir a esfera coletiva da esfera do seguro privado.

A superposição de todos esses regimes gera um sistema de redistribuição de renda. O papel tradicional do Estado é superar interesses segmentados e garantir a compatibilidade e a equidade entre os diferentes regimes. Durante a última década, o Estado tem estado envolvido na concepção e gestão de Bem-Estar.

A cronologia dos acontecimentos, mostrando que tem havido uma evolução do regime de Bem-Estar, contraria a opinião de que a crise social poderia ser corrigida através da introdução de incentivos de mercado mais fortes¹⁴⁷. O período de grande crescimento (1958-1973) permitiu que o aumento da produtividade fosse compartilhado entre os salários e os lucros, ao mesmo tempo em que permitiu a universalização da cobertura da seguridade social, sem aumento significativo na parte dos benefícios sociais no PNB. Naquela época, poucas vozes desafiaram a legitimidade e a eficácia global do Welfare State.

O acentuado aumento da quota de transferências sociais (1974-1983) foi consequência do declínio do crescimento rápido e não de uma extensão dos programas sociais. A diferença entre as despesas sociais e receitas se tornou permanente e qualquer extensão dos benefícios sociais foi marginal, na expectativa de que a “Era de Ouro” voltaria. O ponto de inflexão ocorreu em 1983-1984, quando as políticas keynesianas anteriores foram revertidas em um programa de austeridade que visava restabelecer a competitividade francesa, por meio de uma inflação baixa para manter constante a taxa de câmbio com o marco alemão. Os anos de 1988 a 1992 testemunharam uma série de inovações no financiamento e gestão de quase cada regime¹⁴⁸.

Depois de 1994 a parte no PNB destinada aos benefícios sociais foi estabilizada. Isso pode ter sido, em parte, devido às reformas anteriores, reduzindo os custos e, em parte, devido ao retorno do maior crescimento em 1998-1999. Assim, variações de concorrência de mercado no fornecimento de bem-estar não são a causa de sua crise financeira, que se tornou grave apenas quando o regime de crescimento fordista chegou ao fim.

Além disso, em comparação com outros regimes de proteção social, o regime de proteção e o sistema fiscal franceses tiveram um efeito positivo na redução das desigualdades no extremo inferior da escala de renda. A França tem contido a

¹⁴⁷ BARBIER J-C. and THÉRET B. 2000. **The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence**, Mimeograph IRIS - Centre d'études de l'emploi, presented at the ISSA International Research Conference, Helsinki, September 25-27. Figure 1

¹⁴⁸ Ibid.

extrema pobreza com mais sucesso do que alguns outros países europeus¹⁴⁹. A seguir, à guisa de síntese, apresenta-se a tabela com a evolução recente da seguridade francesa (Tabela 3).

¹⁴⁹ Ibid.. p.19

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL FRANCÊS

Aposentadoria por idade e incapacidade	Primeira lei		1910
	Leis correntes	2002	1945, 1967, 1971, 1975, 1980, 1982, 1988, 1993, 1994, and 1995
		2004	
		2006	1945 (empregados não agrícolas); 1975 (deficientes), com a emenda de 2005; 1996 (organização da seguridade social); 2001 (benefícios dos dependentes); e 2003 (reforma das pensões).
		2008	
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de Seguridade Social e Sistema de pensão suplementar mandatório
	Cobertura	2002	Empregados; Programa especial para os empregados agrícolas, mineiros, ferroviários, utilidade pública, e servidores públicos
2004		Mesmo de 2002, mais: Mulheres que recebem <i>assistência familiar</i> e aqueles que cuidam de deficientes são cobertos pela aposentadoria por idade	
2006		Mesmo de 2004 acrescentado: pessoas não cobertas que tiveram previamente cobertura obrigatória por pelo menos 6 meses	
2008			
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Pessoa segurada, empregador e governo	
Doença e maternidade	Primeira lei		1928
	Leis correntes	2002 - 2004	1945, 1967, 1971, 1974, 1978, e 1999
		2006 - 2008	1945 (empregados não agrícolas), 1996 (organização da seguridade social), 1999 (cobertura universal), 2001 (abandono pelo pai), 2004 (seguro maternidade), e 2004 (reforma do seguro saúde).
	Tipos de programa	2002 – 2008	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2002	Empregados. Pensionistas e alguns grupos de não-empregados também são cobertos pelos benefícios médicos. Programa especial para os empregados agrícolas, mineiros, ferroviários, utilidade pública, e servidores públicos. Autônomos não agrícolas e agrícolas. Filiação voluntária.
		2004	
		2006	Mesmo que 2002 e 2004 mais aqueles que buscam trabalho, estudantes e aqueles que estão em treinamento vocacional.
2008			
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Pessoa coberta, empregador e governo	
Acidente de trabalho	Primeira lei		1898
	Leis correntes	2002 - 2004	1946, 1967, 1972 (agricultura), e 1994
		2006 – 2008	1946 (acidentes de trabalho) e 1972 (agricultura)
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2002 - 2008	Empregados, estudantes e alguns membros de organizações de serviços sociais livres de pagamento. Programa especial para os empregados agrícolas, mineiros, ferroviários, utilidade pública, e servidores públicos.
	Fontes de financiamento	2002 - 2008	Empregador: custo total
Desemprego	Primeira lei		1905
	Leis correntes	2002 – 2004	1967 (extensão legal do acordo trabalhista de 1958), 1972 (garantia de renda para os desempregados com 60 anos ou mais), 1974 (agricultura), 1984 (regime de seguro e assistência), 1986 (conversão do regime de seguro), 1988 (atualização da assistência educacional), 1992, e 1995
		2006 – 2008	1958 (desemprego), com a emenda de 2004; 1973 (assistência social); 1984 (seguro social e assistência social); e 1988 (benefício mínimo).
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de seguridade social e sistema de solidariedade (assistência social)
	Cobertura	2002 - 2008	Seguro desemprego e assistência desemprego (<i>means-tested</i>)
	Fontes de financiamento	2002 - 2008	Assegurado, empregador e governo (custo total da assistência social)
Assistência familiar	Primeira lei		1932
	Leis correntes	2002 - 2008	1946
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema universal
	Cobertura	2002	Assistência familiar: famílias que vivem na França por pelo menos 3 meses
		2004	Todos os residentes
		2006 - 2008	Todas as crianças residentes na França
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Autônomos, fazendeiros, empregador e governo	

Fonte: Social Security Throughout the World - ISSA/SSA. 2002, 2004, 2006, e 2008

2.4. SUÉCIA: Regime Institucional Redistributivo

O regime sueco pode ser visto como uma forma ideal de "Estado de Bem-Estar", oferecendo atendimento institucional no sentido de que assegura um mínimo universal aos seus cidadãos. Ele vai mais longe do que o regime britânico no seu compromisso com a igualdade social.

O regime 'institucional-redistributivo' de Titmuss combina os princípios da prestação social abrangente com igualitarismo. Este é um "tipo ideal", em vez de uma descrição da realidade. À proteção social não está necessariamente associada à igualdade; os sistemas franceses e alemães oferecem proteção diferencial de acordo com a posição no mercado de trabalho. O sistema sueco possui muitas das mesmas características. Ringen¹⁵⁰ descreve o sistema como "seletivo pela ocupação profissional". No entanto, a importância da igualdade - às vezes identificada com "solidariedade", no sentido da cooperação organizada - é considerável. Um exemplo é a "política solidária salarial" defendida pelo movimento laboral, que sublinhou a melhoria de padrões, diferenciais limitados e redistribuição.

2.4.1. A emergência do Welfare State Sueco

O regime de proteção social na Suécia hoje é universal, abrangendo todos os habitantes. Os benefícios são governados pelo princípio de perda da renda (*loss-of-income*). As diversas formas de seguro social na Suécia são coordenadas entre si. Estas incluem seguro de doença, seguro para acidentes de trabalho e pensões, todos administrados pela Agência Sueca de Seguro Social. O sistema de proteção social sueco é relativamente fácil de caracterizar teoricamente.

De acordo com a tipologia de Titmuss¹⁵¹, a Suécia possui um "regime redistributivo institucional". Esping-Andersen¹⁵² considera a Suécia um exemplo de "Estado de Bem-Estar Social-democrata". Segundo Toft¹⁵³, a experiência demonstrou que, quando um sistema que objetiva a segurança econômica começa a se

¹⁵⁰ RINGEN Stein. **The Possibility of Politics** – a Study in the Political Economy of the Welfare State. Clarendon Press. 1989.

¹⁵¹ TITMUSS, Richard M., **Social Policy**, an Introduction, Pantheon Books, New York, 1974

¹⁵² ESPING-ANDERSEN Gosta. **The three world of welfare capitalism**. Polity Press. 1990.

¹⁵³ TOFT C. **Constitutional choice, multi-level government and social security systems in Great Britain, Germany and Denmark**, Policy and Politics, 3: 247–61. 1996

estabelecer, a estrutura básica resultante tende a tornar-se permanente. Por exemplo, o atual sistema alemão tem suas raízes nas reformas de Bismarck na década de 1880. Da mesma forma, o atual sistema britânico remonta a decisões tomadas pelo governo britânico em 1908 e 1911. Mesmo tendo conhecimento das atuais tentativas de reformar o atual sistema de proteção social, essas reformas ainda não modificaram os princípios básicos presentes desde sua gênese. O quadro do atual regime de proteção social sueco foi criado durante a década de 1910. O regime que começou a evoluir continha os alicerces do que viria se tornar o "regime sueco" e muitas das características deste.

2.4.2. Universalismo

Em 1913, o Parlamento sueco decidiu introduzir um sistema previdenciário geral. Este foi o primeiro sistema de pensões público-universal do mundo¹⁵⁴. Em maio daquele ano, o seguro de pensão geral, assim estabelecido, englobava toda a população. Aqueles impossibilitados de trabalhar por causa de deficiência ou por ter atingido a idade de 67 anos, recebiam uma pensão. A pensão era constituída de duas partes:

(i) parte financiada pelas contribuições individuais baseadas em seus rendimentos tributáveis. Quanto maior a renda, maior as contribuições. Uma vez que o valor desta pensão estava relacionado com o valor total das contribuições, que a pessoa tinha feito até o momento em que começou a receber o benefício, este valor só poderia atingir um nível socialmente aceitável depois que o indivíduo tivesse pago, para o sistema, durante um número considerável de anos.

(ii) Um subsídio (*tax-financed*) destinado a complementar a renda das pessoas que recebem a pensão acima ou às pessoas não cobertas. Esta pensão é destinada à remoção de pessoas idosas ou deficientes da pobreza.

Durante o final do século XIX e início do século XX, a Suécia tinha sofrido rápido desenvolvimento econômico. A expansão industrial tinha sido muito forte, sobretudo a partir da década de 1890. Os trabalhadores industriais tinham-se tornado

¹⁵⁴ HECLO H., **Modern Social Politics in Britain and Sweden**: from relief to income maintenance, Yale University Press, New Haven and London. 1974

sindicalizados e politicamente ativos. Eles exigiram respeito aos direitos sociais e se recusaram a assumir o papel de dependentes da assistência social. Esse desenvolvimento econômico foi acompanhado por mudanças sociais e políticas, entre elas a introdução do voto universal para homens em 1911.

Havia diferenças entre a Suécia, o Reino Unido e a Alemanha nas possibilidades de financiamento das pensões por velhice. Na Alemanha, Bismarck, pela primeira vez, tinha tentado introduzir um seguro financiado pelo imposto pago pelos trabalhadores¹⁵⁵, mas alguns membros do Estado se recusaram a aceitar esta proposta. A opção restante foi exigir que os empregadores e trabalhadores pagassem as despesas com seguros próprios.

Em contraste com a Alemanha, a Suécia era um Estado unificado, um governo central forte e seus agricultores tinham poder político e interesse na redução dos gastos para a assistência aos pobres..

As decisões sobre as pensões feitas no Reino Unido, em 1908, assim como as decisões tomadas na Suécia, podem ser explicadas pelo desejo de proteger as pessoas idosas, consideradas dignas de apoio devido ao fato de serem beneficiadas pela assistência aos pobres¹⁵⁶. Também foi assinalado que a influente “sociedade cidadã” na Grã-Bretanha se opôs às contribuições obrigatórias para o seguro¹⁵⁷. A Suécia foi, em contrapartida, uma nação industrial relativamente jovem.

O sistema de pensões geral, decidido pelo Parlamento sueco em 1913, foi o primeiro do seu gênero em qualquer lugar. As pensões, no entanto, eram baixas. Apesar de todas as partes envolvidas perceberem que as pensões inicialmente deixariam muito a desejar, consideravam que a direção tomada era a mais acertada e melhorias estariam por vir.

2.4.3. Correlação de forças entre agricultores, conservadores e socialistas

A legislação universal foi enraizada na estrutura social agrária. A administração pública e os socialistas inicialmente favoreceram pensões destinadas

¹⁵⁵ TOFT, C., **The German pension debate, historical context and current direction**, *Debatte*, 2: 95–115. 1996

¹⁵⁶ HILL M., **Social Security Policy in Britain**, Edward Elgar, Aldershot.

¹⁵⁷ GILBERT, B., **The Evolution of National Insurance in Great Britain**, Michael Joseph, London. 1966.; HECLO H., **Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance**, Yale University Press, New Haven and London. 1974

apenas à classe trabalhadora. Os burocratas e a esquerda pouco puderam fazer contra a vontade dos agricultores de não serem excluídos dos benefícios legais e sua relutância em pagar por medidas com as quais eles não seriam beneficiados. A decisão contra o seguro social contributivo no regime alemão foi o resultado de forças semelhantes.

As tentativas de resolver o problema de pensão na Suécia no final do século XIX falharam, com sucesso reservado para uma lei em 1913. Esta legislação introduziu, pela primeira vez, "pensões populares" ("folk pensions") que deu a todos os cidadãos o direito aos benefícios, mesmo que estes fossem de valor irrisório, independentemente de classe ou de renda. A reforma foi tardia porque os agricultores se opuseram a seguir o exemplo de Bismarck, mas, naquele momento, eles poderiam apenas obstruir os planos do governo, não implementar seus próprios.

Politicamente, as disputas tarifárias tiveram efeitos profundos. Os produtores agrícolas se dividiram em duas correntes: de livre-comércio e protecionistas. Grandes agricultores na Câmara Baixa, juntamente com os aristocratas e industriais no Senado, identificaram interesses em comuns e inauguraram uma tradição de cooperação agrário-conservadora que durou até a década de 1930. Na Câmara Baixa, a tradicional oposição entre cidade e campo foi moderada por novos realinhamentos sobre as tarifas.

A atuação dos socialistas, ao longo dessa reforma, coloca a atenção na classe trabalhadora urbano-industrial pelo desejo de apelar para agricultores. A complexidade social e econômica do país explica parcialmente este resultado. A indústria da mineração e da madeira levaram o país para o desenvolvimento industrial. 1990.

Somente após a virada do século, a abordagem ortodoxa abriu caminho para um ângulo mais reformista. Em parte, os suecos ajustaram a doutrina marxista à realidade política encontrada nos partidos socialistas europeus. Da mesma forma, tomaram conta das peculiaridades sociais no mercado interno, os custos políticos de ignorar classes rurais, um favoritismo para os trabalhadores. Em 1911, ano das primeiras eleições com sufrágio "universal" masculino, uma revisão importante da

plataforma do partido mudou o foco de classe operária a todos os oprimidos, qualquer que seja sua origem¹⁵⁸.

Na Suécia, a reforma da política social teve início durante um período de grandes mudanças políticas e lutas. O final do século XIX viu o avanço da política democrática e a chegada ao poder de amplas classes médias, principalmente agricultores e camponeses. Neste confronto, os agricultores lutaram contra as elites políticas tradicionais – urbana, burocratas e aristocratas detentores de terra que influenciavam para que a sua crescente importância econômica e social lhes trouxesse direitos. As reformas refletiram o poder dos agricultores e sua determinação em não serem privados de novas formas de benevolência estatutária. Socialistas também se fizeram presente durante essas alterações. Os partidos burgueses pressionaram para a implementação de medidas sociais legais que os favorecessem, porém, o conteúdo e a natureza dessas, quando definidas, foram determinados pelas necessidades de agricultores, que surgiam naquele momento histórico como grupo dominante entre os grupos burgueses. A aprovação ocasional e relutante pelos socialistas dessas reformas, das quais mais tarde levariam o crédito, foram respostas às demandas dos agricultores e liberais.

Na Suécia, a burocracia estatal foi, inicialmente, capaz de formular planos de reforma social que seguiram os preceitos de Bismarck, mais do que as circunstâncias sociais e os desejos dos grupos poderosos locais. Num primeiro momento, os reformistas se atentaram ao seguro social contributivo restrito à classe trabalhadora. Mas, enquanto capazes de formular isoladamente as reformas, eles não conseguiam passar e implementar medidas que ignoravam os interesses das classes dominantes. A disputa principal na Suécia surgiu entre fazendeiros/agricultores e a burocracia governamental que, eventualmente, foi forçada a considerar os interesses daqueles. Tentativas de reforma foram frustradas por mais de duas décadas até que, em 1913, a Suécia implementou as pensões universalistas, em grande parte financiado por impostos. Este arranjo rejeita o legado de Bismarck, antecipa Beveridge e encarna as principais características mais tarde consideradas como a essência do Welfare State

¹⁵⁸ HERBERT Tingsten, **The Swedish Social Democrats: Their Ideological Development** (Totowa, N.J., 1973), 115-95.

nórdico. Longe de ser a realização dos pedidos apresentados pelos oprimidos ou pela esquerda, as alterações refletiam desejos dos agricultores para não serem privados das medidas estatais subsidiadoras, possivelmente orientadas apenas para os trabalhadores.

As reformas de Bismarck eram limitadas aos trabalhadores. Benefícios eram diferenciados por renda para preservar as hierarquias de mercado, mesmo fora da sua esfera. O financiamento era assegurado pelo empregador e pelo trabalhador, com pouco financiamento estatal para deter a redistribuição ao mínimo. Já os Welfare State escandinavos, ao contrário, eram qualitativamente diferentes em perceber a necessidade dos mais desfavorecidos. Encarnava igualdade, não a hierarquia; consenso, não o conflito; solidariedade, não separatismo. Medidas escandinavas eram universais ao cobrir todos os cidadãos. Este Welfare State foi financiado por meio de impostos com equitativa repartição de encargos e propensão a definir os benefícios fixos formalmente igualitários.

O ponto de inflexão na construção do Welfare State nórdico, segundo Peter Baldwin¹⁵⁹, ocorreu no fim do século XIX, não na década de 1930, ou após a II Guerra Mundial, quando os sociais-democratas ganharam poder. O seguro social foi formulado pela primeira vez na Alemanha para lidar com os trabalhadores urbanos bem-remunerados. Nos países nórdicos, essas classes não poderiam ser o foco. Lá as prioridades foram definidas pelas classes médias agrárias emergentes. As pensões escandinavas foram implementadas de maneira universal, porque os agricultores se recusaram a ser excluídos destas novas formas de 'generosidade' estatal. Essas pensões eram financiadas pelos impostos, pois, desta forma, as classes rurais esperavam ganhar mais do que perderam. A política social financiada pelo Estado não é, segundo Peter Baldwin¹⁶⁰ melhor que o regime fiscal em que se assenta. Atribuir a progressividade das medidas do século XX a um período anterior é o mesmo que não entender a natureza das batalhas então travadas entre grupos sociais, sob o disfarce de reforma fiscal e de Bem-Estar. Na Escandinávia do final do século XIX, a política social financiada pelo governo foi um elemento de disputa entre as elites urbanas e

¹⁵⁹ BALDWIN Peter. **The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State**. Harvard University. Society for Comparative Study of Society and History. 1989.

¹⁶⁰ Ibid.

rurais, cuja resolução permitiu aos agricultores deslocar os encargos sociais para os seus adversários urbanos.

São essas duas características — universalidade e financiamento por impostos — que, mais tarde, caracterizaram o Welfare State nórdico. À guisa de conclusão, apresenta-se a seguir a tabela com a evolução recente da seguridade social na Suécia (Tabela 4).

TABELA 4 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL SUECO

Aposentadoria por idade e Incapacidade	Primeiras leis		1913
	Leis correntes	2002 - 2004	1962, 1976 (pensão parcial baseada em trabalho em meio período), e 1998 (implementada em 1999).
		2006 - 2008	1962; 1998; 1998, implementada em 1999, com emenda em 2000 e 2002
	Tipos de programa	2002 - 2008	Dual: sistemas universal seguridade social (sistema antigo) e sistema unificado de seguridade social (sistema novo)
	Cobertura	2002 - 2004	Sistema antigo e novo: Universal: todos os residentes
		2006 - 2008	Mesmo que 2002 e 2004 exceto aposentadoria por idade no antigo sistema
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Desde 1999 os sistema antigos e novo têm as mesmas fontes de financiamento: segurado, autônomo, empregador e governo	
Doença e maternidade	Primeiras leis		1891 (benefício em espécie) e 1931 (benefícios médico)
	Leis correntes	2002 - 2008	1962 e 1991
	Tipos de programa	2002 - 2008	Dual: seguridade social (benefício em espécie) e universal (benefícios médico)
	Cobertura	2002 - 2008	Benefício em dinheiro: ocupados formais. Benefícios médicos: todos os cidadãos
	Fontes de financiamento	2002 - 2008	Autônomo, empregador e governo
Acidente de trabalho	Primeiras leis		1901
	Leis correntes	2002 - 2004	1962 (seguro social), 1976 (seguro social), e 1991
		2006 - 2008	1976 (seguro social), com emendas em 1992, 2002 e 2005; e 1991
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2002 - 2008	Empregados e autônomos
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Autônomos e empregador	
Desemprego	Primeiras leis		1934
	Leis correntes	2002 - 2008	1997, implementada em 1998 com emendas
	Tipos de programa	2002 - 2008	Subsídio
	Cobertura	2002 - 2008	Empregados, autônomos com menos de 65 anos e pessoas – entre 20 e 65 anos - que buscam trabalho
	Fontes de financiamento	2002	Segurado e governo
		2004	Segurado e empregador
2006 - 2008		Mesmo que 2004 mais: autônomo	
Assistência familiar	Primeiras leis	2002 - 2008	1947 (assistência à criança) e 1964
		2002	1947
		2004	1947 (assistência à criança) e 1996
		2006 - 2008	1947 (assistência à criança) com emendas; 1993 e 1996
	Tipos de programa	2002 - 2008	Sistema universal
	Cobertura	2002 - 2004	Todos os residentes com um ou mais filhos
		2006 - 2008	Todos os residentes com uma criança ou mais
Fontes de financiamento	2002 - 2008	Governo	

Fonte: Social Security Throughout the World - ISSA/SSA. 2002, 2004, 2006 e 2008

2.5. ESTADOS UNIDOS: Regime Liberal?

O regime adotado pelos Estados Unidos é às vezes descrito como um Bem-Estar 'liberal', no sentido de que ele representa o individualismo, liberalismo, residualismo e uma visão punitiva da pobreza. Estas questões frequentemente parecem dominar os debates sobre o Bem-Estar dos EUA: exemplos são a introdução de “*workfare*”, a exclusão dos dependentes de benefício em longo prazo e as críticas do “*underclass*”.

Esse país, no entanto, não tem um sistema unificado de Bem-Estar. O federalismo significou que muitas funções importantes são mantidas pelos Estados Membros, incluindo assistência pública, assistência social e vários regimes de saúde (Minnesota e Havaí possuem sistemas de saúde financiados pelo Estado). Comparando com outros países desenvolvidos, o governo centralizado tem tido um papel limitado na prestação de programas de assistência social. Os principais desenvolvimentos de fornecimento federal foram durante a administração Roosevelt, na década de 1930, que lançou as bases para o sistema de seguridade social e a "guerra contra a pobreza" dos anos 1960, que rendeu alguns benefícios importantes (nomeadamente cuidados de saúde para pessoas com baixos rendimentos) e fez com que o governo federal se engajasse numa grande variedade de projetos e atividades a nível local.

Na prática, os Estados Unidos são pluralistas, em vez de liberais. Existem mudanças significativas consequentes do regime residual – escolas estatais, por exemplo, seguro social e a administração dos veteranos. Além de atividade federal e estadual, existe interesse privado e corporativo na provisão de serviços sociais de Bem-Estar. Os sistemas resultantes são complexos (e caros): o princípio orientador consiste no que Klass¹⁶¹ chamou “altruísmo social descentralizado”.

A rede de proteção social dos Estados Unidos expandiu-se nos últimos 100 anos. No virar do século retrasado, os estadunidenses ainda eram considerados “*individualistas resistentes*”. Famílias, comunidades locais e instituições de caridade

¹⁶¹ KLASS Gary M. **Explaining America and the Welfare State**. British Journal of Political Science. 1985. Vol. 15. pag 427-50.

(muitas vezes com bases religiosas) formavam a espinha dorsal da rede de proteção social naquele tempo.

A grande depressão da década de 1930 provocou mudanças nesse perfil. O *New Deal* do presidente Franklin D. Roosevelt estabeleceu o sistema de seguridade social, em 1935, e inaugurou o programa federal de Bem-Estar com um programa chamado *Auxílio às Crianças Dependentes* (Aid to Dependent Children - ADC). A próxima grande expansão veio durante a administração de Johnson, na década de 1960, quando foram estabelecidos os programas *Medicare*, *Medicaid*, habitações públicas e outros programas.

Muito do Estado do Bem-Estar Social nos Estados Unidos permaneceu inalterado até agosto de 1996, quando passou pelo Congresso Republicano e o presidente Clinton assinou uma lei que reformava o Estado de Bem Estar, o que continua a ser objeto de grande controvérsia em círculos de discussão de política pública. Os conservadores festejaram esta decisão e o conseqüente declínio do welfare estadunidense. Os liberais afirmam que a maioria das mudanças positivas que ocorreram foram devido ao crescimento econômico e baixo desemprego.¹⁶²

2.5.1. A excepcionalidade do Estado do Bem-Estar Social Estadunidense

Considerando que outras nações desenvolveram sistemas de seguridade social abrangente, os Estados Unidos ainda não estabeleceram padrões nacionais para a maioria dos tipos de benefícios. Esse país tem mantido um programa de benefícios bifurcado distinguindo a maioria merecedora dos não-merecedores pobres e tem sido incapaz ou não disposto a coordenar a arrecadação e os gastos sociais com as intervenções públicas deliberadas na economia¹⁶³. Por que os Estados Unidos desenvolveram tardiamente programas nacionais de Bem-Estar e por que esses programas têm sido relativamente insuficientes, tornou-se tema de debate entre os pesquisadores intrigados, sendo amplamente discutido fora dos Estados Unidos quanto

¹⁶² Ver http://www.policyalmanac.org/social_welfare/

¹⁶³ SKOCPOL Theda & IKENBERRY John. **The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective**. Comp. Sociological Research. 6: 87-148. 1983

ao desenvolvimento do Welfare State nas democracias capitalistas ocidentais avançadas¹⁶⁴. Três explicações fornecem algumas ideias sobre o caso americano:

A falha do trabalho organizado. Uma explicação, decorrente da premissa da social-democracia, é que a fragilidade do movimento laboral impedia o desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar Social. O trabalho organizado nunca fundou um partido político através do qual levasse suas demandas, e os dirigentes líderes desse grupo laboral adotaram a filosofia do voluntariado que rejeitou o seguro social¹⁶⁵. A hipótese trabalhista é parte de um argumento mais amplo sobre a ausência de atuação política da classe trabalhadora nos Estado Unidos. O que distingue o desenvolvimento político estadunidense que resultou na ausência de um movimento político da classe trabalhadora? Por que o movimento trabalhista radical e violento nunca formou um partido político independente, através do qual pudesse defender uma agenda socialista¹⁶⁶? As respostas foram diversas: oportunidades que difundiram os conflitos de classe; a ausência de um passado feudal; diversidade racial e étnica que desagregou o movimento operário/trabalhista; sufrágio precoce que desmobilizou a consciência da classe operária; a presença de uma ideologia que pregava a crença de que as pessoas são igualmente importantes e deveriam ter os mesmos direitos e oportunidades na vida e que as pessoas deveriam se orientar para alcançar seus objetivos, e por fim a mobilidade social¹⁶⁷.

A falta de formação partidária entre trabalhadores de produção em massa, a origem do ativismo *'pro-welfare'* na política europeia ocidental, também devem ser consideradas. Até o New Deal, a Federação Trabalhista Americana – FTA (*American Federation of Labor – AFL*) demonstrou pouco interesse em organizar os trabalhadores industriais, mas o esforço mais significativo para a legislação do *welfare* surgiu de um

¹⁶⁴ SKOCPOL Theda. **America's incomplete Welfare State: the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis.** Presented at Annual Meeting of American Sociology Association. San Antonio. 1984; QUADAGNO J. **From old age assistance to supplemental security income: The political economy of relief in the South.** In *The Politics of Social Policy in the United States*. Ed. Orloff, Weir, Theda Skocpol. 1988; QUADAGNO J. **Labor's Benefits in the Welfare State: The Transformation of Old Age Security.** Chicago: University Chicago Press. 1988;.

¹⁶⁵ RIMLINGER G. **Welfare Policy and Industrialization in Europe. America and Russia.** New York: Wiley. 1971.

¹⁶⁶ OPPENHEIMER M. **White Collar Politics.** New York: Monthly Rev. 1985.

¹⁶⁷ DAVIS Mike. **Why the U . S . working class is different.** *New Left Rev.* 1 23:3-44. 1980; LASLETT H. M. **The American tradition of labor theory and its relevance to the contemporary working class.** In *The American Working Class*, ed. I. L. Horowitz, J. C. Leggett, M. Oppenheimer, pp. 3-30. New Brunswick, NJ: Transaction. 1979;

partido de trabalhadores industriais: Partido dos trabalhadores de Minas (*United Mine Workers*)¹⁶⁸. Após a segunda guerra mundial, no entanto, a negociação coletiva alcançou direitos no setor privado, em vez de público¹⁶⁹.

Por último, vários estudos indicam que a expressão mais militante da classe trabalhadora chegou não da mão-de-obra organizada mas de insurreição racial e tumultos urbanos¹⁷⁰. Na era pós-IIGM, a insurreição maciça contribuiu para o aumento dos níveis do gasto social; assim, o Estado mostra sua preocupação central na manutenção da ordem e harmonia social.

O legado da política estadunidense. A segunda linha de argumentação atribui o subdesenvolvimento do *welfare* americano do legado de precedentes políticos anteriores. De acordo com Orloff & Skocpol¹⁷¹, a democratização precoce do eleitorado estadunidense criou um sistema de patrocínio no qual os gastos governamentais assumiram a forma de políticas distributivas. Estes gastos tiveram um pico no sistema de pensões da Guerra Civil, quando uma parte substancial do orçamento federal foi gasto em um programa administrado de forma corrupta. Com o governo central fraco e a burocracia estatal mal desenvolvida, reformadores duvidavam que medidas de gastos sociais poderiam ser implementadas honestamente. O medo, por parte dos cidadãos, de mais corrupção no gasto público com programas sociais minou o apoio popular para o desenvolvimento de programas sociais e, conseqüentemente, atrasa o aparecimento do *welfare* americano¹⁷².

Políticas anteriores também influenciaram a estrutura da lei da seguridade social e definiu limites sobre a evolução das políticas subsequentes¹⁷³. Como afirma

¹⁶⁸ QUADAGNO J. **Labor's Benefits in the Welfare State:** The Transformation of Old Age Security. Chicago: University Chicago Press. 1988.

¹⁶⁹ PIORE M. SABLE C. **The Second Industrial Divide**, New York: Basic. 1984;

¹⁷⁰ GRIFFIN L. DEVINE J. WALLACE M. **On the economic and political determinants of welfare spending in the post-World War II era.** *Politic Soc.* 1 2:33 1-72. 1983.

¹⁷¹ ORLOFF Ann Shola & SKOCPOL Theda. **Why not equal protection?** Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900 - 1911, and the United States, 1880s-1920. *American Sociology Review.* 49:726-50. 1984.

¹⁷² ORLOFF A. **The politics of pensions:** A comparative analysis of the origins of pensions and old age insurance in Canada, Great Britain and United States, 1880-1930. PhD Thesis. Princeton University. Department of Sociology. Princeton, NJ 326 pp. 1985.

¹⁷³ SKOCPOL Theda. **America's incomplete Welfare State:** the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis. Presented at Annual Meeting of American Sociology Association. San Antonio. 1984; SKOCPOL Theda, AMENTA E. **Did capitalists shape social security?** *Am. Social. Rev.* 50:572-75. 1985.

Skocpol¹⁷⁴, os reformadores do New Deal foram fortemente influenciados pelos formuladores de políticas de Wisconsin, que acreditavam que "benefícios com duração indeterminada devem ser evitados, pois estes podem vir a ser fonte de corrupção e orçamentos desequilibrados". Os formuladores de políticas públicas de Wisconsin estavam comprometidos em manter os programas de assistência social para os pobres, separados de programas de seguro social que os trabalhadores ganhariam como uma questão de direito.

De todos os programas aprovados sob a lei da seguridade social, apenas a aposentadoria por idade tornou-se um programa nacional. Os outros programas - de assistência à velhice, seguro-desemprego e ajuda às crianças dependentes - foram regulamentados como iniciativas conjuntas do governo federal e dos estados, porque programas estatais existentes e iniciativas de políticas públicas nessas áreas diminuía os esforços para uma agenda totalmente nacional¹⁷⁵. Uma vez que os programas estavam em vigor, os administradores da burocracia estatal em expansão resistem em expandir o programa de assistência à velhice, com receio de que este se tornasse uma alternativa viável ao "seguro por idade"¹⁷⁶. Enquanto as nações capitalistas ocidentais falavam sobre a "crise fiscal do *Welfare State*", nos Estados Unidos o foco das críticas foram os programas que tinham como alvo os pobres.

O legado do New Deal criou um programa de seguro "por idade" virtualmente intocável para a maioria. Excluindo os trabalhadores agrícolas cobertos pelo *Old Age and Survivors Insurance Trust Fund – OASI* e seguro-desemprego, a lei de seguridade social não alcançou a maioria da população negra. Esta estrutura inicial do programa deixou os programas de assistência, para os pobres, politicamente vulneráveis, e continua a afetar a adequação da proteção aos negros¹⁷⁷.

¹⁷⁴ SKOCPOL Theda. **America's incomplete Welfare State: the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis.** Presented at Annual Meeting of American Sociology Association. San Antonio. 1984. p. 9.

¹⁷⁵ SKOCPOL Theda & IKENBERRY John. **The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective.** Comp. Sociological Research. 6: 87-148. 1983.

¹⁷⁶ CATES J. **Insuring Inequality, Administrative Leadership in Social Security, 1935-54.** Ann Arbor: Univ. Mich. Press. 1983.

¹⁷⁷ SKOCPOL Theda. **America's incomplete Welfare State: the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis.** Presented at Annual Meeting of American Sociology Association. San Antonio. 1984

O dualismo da economia americana. Um terceiro argumento faz a conexão entre o *welfare* e o processo laboral. Os empregadores têm tradicionalmente utilizado o *welfare* para manipular a oferta de mão-de-obra.

Nos Estados Unidos o processo de industrialização avançou em um ritmo desigual. No Norte, criou-se uma força de trabalho com baixa ou nenhuma qualificação, formando sindicatos nacionais que negociavam com os empregadores para a melhoria das condições de trabalho, como salários mais elevados e benefícios sociais¹⁷⁸. Trabalhadores do Norte também formaram uma coligação com o Partido Democrata, nos anos seguintes ao New Deal, para pressionar uma legislação favorável aos trabalhadores e demandar benefícios do governo federal¹⁷⁹. Por outro lado, até meados do século XX, o Sul tinha algumas das características identificadas como necessárias para o desenvolvimento do *Welfare State*: industrialização, democracia, partidos políticos e uma classe trabalhadora capaz de pressionar por benefícios sociais. Economicamente e politicamente isolados do resto da nação, membros da classe produtora aproveitaram-se da estrutura peculiar do sistema político para formar uma "maioria simultânea", ou seja, uma minoria capaz de exercer poder negativo sobre a maioria¹⁸⁰. No século XX eles usaram esse poder negativo para dificultar a implantação dos programas sociais¹⁸¹. Porque o sul resistiu à legislação nacional que culminava no *Welfare State* é um tema não abordado no presente trabalho.

As três perspectivas sobre o desenvolvimento político estadunidense, discutidas acima, não são necessariamente contraditórias. Em vez disso, cada uma se refere a diferentes influências na formação do *Welfare State* daquele país. Qualquer análise abrangente sobre o desenvolvimento dos benefícios sociais implantados, ou não, nos Estados Unidos deve incluir análises do impacto de mão-de-obra organizada, das heranças políticas/ideológicas e da existência de duas formações econômicas

¹⁷⁸ GORDON D. M. & EDWARDS R. & REICH M. **Segmented Work, Divided Workers**. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 1982.

¹⁷⁹ BENSEL R. F. **Sectionalism and American Political Development**. Madison: Univ. Wisc. Press. 1984.

¹⁸⁰ SYDNOR C. S. **The Development of Southern Sectionalism**. Baton Rouge, La: La. State Univ. Press. 1948.

¹⁸¹ ALSTON L. FEREE J. **Labor costs, paternalism, and loyalty in Southern agriculture**: A constraint on the growth of the Welfare State. *J. Econ. Hist.* 45:95-117. 1985; QUADAGNO J **From old age assistance to supplemental security income**: The political economy of relief in the South. In *The Politics of Social Policy in the United States*. Ed. A. Orloff, M. Weir, Theda Skocpol. 1988.

distintas dentro de um único Welfare State. A seguir, apresenta-se a evolução do regime de seguridade social estadunidense (Tabela 5).

TABELA 5 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL ESTADUNIDENSE

Aposentadoria por idade e Incapacidade	Primeira lei		1935
	Leis correntes	2003 – 2009	1935 (seguridade social) com emendas
	Tipos de programa	2003 – 2009	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2003 – 2009	Pessoas com renda própria, incluindo autônomos (com exceção de algumas categorias) e excluindo agricultores casuais, empregados domésticos e empregados federais contratados antes de 1984. Sistemas especiais para: ferroviários, federais, estaduais e locais
	Fontes de financiamento	2003 – 2009	Segurado, autônomo, empregado e governo
Doença e maternidade	Primeira lei		Benefício em dinheiro: Rhode Island (1942), California (1946), New Jersey (1948), New York (1949), Hawaii (1969), e Puerto Rico (1968). Benefícios médicos: 1965 (seguro saúde para idosos) e 1972 (seguro saúde para os incapacitados)
	Leis correntes	2003	Primeira Lei
		2005	Apenas benefícios médicos: 1965 e 1972
		2007 - 2009	1965, 1972 e 2003 (prescrição de medicamentos), implementada em 2006
	Tipos de programa	2003 – 2005	Sistema de seguridade social
		2007 – 2009	Sistema de seguridade social. Apenas benefícios médicos
	Cobertura	2003	Benefício em dinheiro: empregados da indústria e comércio em 6 jurisdições. Maioria dos trabalhadores agrícolas (exceto Nova York). Sistema nacional especial para ferroviários. Benefícios médicos: Hospitalização para os que têm 65 anos ou mais. Outros serviços médicos: indigentes, pessoas com mais de 65 anos
		2005 - 2009	Benefícios em dinheiro são providos à nível estadual: para trabalhadores da indústria e comércio em Rhode Island, California, New Jersey, New York e Hawaii. Porto Rico também recebe esse benefício; Sistema federal especial para os ferroviários. Benefícios médicos: pessoas com 65 anos ou mais; estágio terminal de doença renal. Sistema separado para os indigentes
Fontes de financiamento	2003	Segurado, empregador e governo	
	2005 - 2009	Mesmo que 2003 incluindo autônomos	
Acidente de trabalho	Primeira lei		1908 (empregados federais) e 1911 (leis estaduais em 10 estados)
	Leis correntes	2003 - 2009	Primeira Lei
	Tipos de programa	2003 – 2009	Seguro compulsório nas carreiras públicas e privadas
	Cobertura	2003 – 2009	Empregados da indústria e comércio em geral e a maioria dos funcionários públicos. Estão excluídos agricultores, empregados domésticos, e empregados de micro empresas em alguns estados
	Fontes de financiamento	2003 – 2009	Segurado e empregador
Desemprego	Primeira lei		Lei federal: 1935. Leis estaduais: os estados têm suas próprias leis que criaram seus próprios programas. As leis estaduais foram promulgadas entre os anos de 1932 e 1937
	Leis correntes	2003 - 2009	Primeira Lei
	Tipos de programa	2003 – 2009	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2003 – 2005	Empregados da indústria, comércio, organizações sem fins lucrativos com quarto ou mais empregados durante 20 semanas em 1 ano. Exceções: alguns agricultores, empregados de organizações religiosas, empregados temporários, empresa familiar e autônomos. Sistema federal especial para ferroviários.
		2007 - 2009	Mesmo que 2003 e 2005 mais: cidadãos e militares federais
Fontes de financiamento	2003 – 2009	Empregador e governo	
Assistência familiar	Os sistemas federais e estaduais são provedores temporários para famílias em geral. Existe ainda um sistema federal de desconto na taxa disponível para as famílias de baixa renda com crianças e para alguns indivíduos solo		

Fonte: Social Security Throughout the World - ISSA/SSA. 2003, 2005, 2007 e 2009

CAPÍTULO 5 - BRASIL: na contramão do fluxo internacional.

Como já apresentado no capítulo 2, segundo Gough, Welfare State é apenas a faceta social do Estado capitalista contemporâneo que é explicitada pelas atividades de Welfare, a saber, os programas sociais.

O Welfare State caracteriza, ainda, a natureza do Estado nos países capitalistas de economia avançada, mas diz respeito essencialmente àquelas atividades estatais referentes à reprodução da classe trabalhadora ou à manutenção da parcela da população excluída do mercado laboral. Sendo assim, o espectro do Welfare State é bastante reduzido, pois diz respeito aos programas sociais.

Segundo Gough¹⁸², o Welfare State é um fenômeno do capitalismo, em um estágio específico do desenvolvimento das sociedades capitalistas avançadas, ou seja, é um fenômeno datado (de 1945 à 1973) e localizado geograficamente (Europa Ocidental). Assim sendo, não se pode falar em “Welfare State Brasileiro”.

O que se observa no Brasil é o desenvolvimento de um regime de proteção social que tem sofrido modificações ao longo dos anos. Segundo Cardoso e Jaccoud,

(...) entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza¹⁸³.

O papel desempenhado pela Igreja Católica no âmbito da proteção social, especialmente na assistência social tem significância relevante. A política das famílias, principalmente na família patriarcal é o foco daquela igreja.

Ao se restringir o atendimento das demandas sociais de acordo com o posto de trabalho formal, tem-se duas formas de benefícios, a saber: o benefício para aquele que estava formalmente empregado e o benefício de caráter filantrópico e religioso àqueles excluídos do mercado de trabalho formal. A consequência disso é uma política

¹⁸² GOUGH Ian. **The Political Economy of the Welfare State**. London: Macmillan. 1979

¹⁸³ CARDOSO JR, J. Celso & JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: JACCOUD, Luciana. (Orgs) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

social de cunho individualista centrada na transferência individual, não existindo assim, qualquer motivação coletivista, altruísta, de equidade ou de justiça social¹⁸⁴.

Existia no Brasil, portanto, uma combinação entre paternalismo e medidas repressivas, quando se trata da “questão social”. Devido à formação social brasileira, o princípio da subsidiariedade passa pela intervenção com o apoio às instituições de caridade e às famílias. A família, portanto, sempre ocupou lugar central na reprodução do status quo utilizando a unidade familiar para afirmar e solidificar as práticas e valores no âmbito das políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 modificou esse quadro trazendo novas mediações políticas na intervenção social. A partir daí, existe um regime de proteção social amplo, ainda incompleto, inconsistente e ineficaz em vários pontos. Existem, porém, características consolidadas com relação às instituições, aos recursos humanos e à definição de fontes orçamentárias previstas na constituição. Sendo assim, o regime de proteção social no Brasil pode ser classificado como misto, pois apresenta características dos regimes propostos por Esping-Andersen:

Intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos regimes liberais -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos regimes conservadores – e, ainda, o estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas¹⁸⁵.

As mudanças destacadas na Constituição Federal de 1988 estabeleceram, no capítulo da Seguridade Social, o tripé Previdência, Saúde e Assistência Social. Comparando as formas de intervenção dessas políticas com a análise de Potyara¹⁸⁶, vê-se que a Saúde compõe o sistema universal com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS); a Previdência Social (embora tenha incorporado segmentos não contributivos) que predominantemente pressupõe contribuição prévia representa o caráter corporativo. Já a Assistência Social é historicamente marcada pelos *means-tested* e o estigma atribuído aos usuários dos serviços, típicos dos regimes liberais.

¹⁸⁴ FONSECA, Ana M. **da Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

¹⁸⁵ POTYARA A. P. PEREIRA. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3ª Ed.

São Paulo: Cortez, 2006. p.127

¹⁸⁶ Ibid

A década de 1990 se caracterizou pelo duelo entre a implementação dos direitos sociais preconizados pela Constituição Federal de 1988 e a retração do Estado¹⁸⁷. Mesmo sendo a Constituição Federal de 1988 um avanço, parte dos marcos regulatórios - especialmente na Assistência Social – é caracterizada pelo familismo.

A Política Nacional de Assistência Social, por exemplo, assume a “matricialidade sociofamiliar” como diretriz e eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim, “A Assistência Social dá primazia à atenção às famílias e a seus membros (...) com prioridade àqueles com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros”¹⁸⁸.

Outra medida mista ou plural de Bem-Estar se efetiva na abordagem da rede sócio assistencial, explicitada na NOB-SUAS, em que essa seria “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão da proteção social”¹⁸⁹.

Assim como Moreno e Ferrera, outros autores estudam e tentam propor nova tipologia, novas definições de regimes de proteção social que possam caracterizar de forma mais apurada uma gama maior de países, não apenas aqueles que apresentam características exatas dentro dos 3 regimes propostos por Titmuss e Esping-Andersen. Diversos autores brasileiros tentam definir que tipo de regime misto é o regime de proteção social brasileiro.

1. As fases do desenvolvimento do regime de proteção social no Brasil

O período de 1930-1943 é marcado pela criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e leis trabalhistas. De 1943 até 1964, o sistema expandiu-se e inovou nos campos da educação, saúde, assistência social e habitação popular.

¹⁸⁷ MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Família e Políticas Sociais**. In: BOSCHETTI, I. ; BEHRING, E. ; SANTOS, S.; MIOTO, R. (ORGS) Política Social no Capitalismo. São Paulo, Cortez, 2008. p.143

¹⁸⁸ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. p. 90.

¹⁸⁹ Ibid. p. 94.

Conforme Draibe¹⁹⁰, o período de 1943 a 1964 pode ser considerado como meritocrático, privilegiando a burocracia, que nesse período tinha caráter seletivo e era direcionada para certos grupos e classes de trabalhadores.

Segundo Draibe¹⁹¹, o período que se inicia em 1964 com o governo autoritarista é marcado pela centralização, sendo identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os instrumentos de políticas sociais. Neste período foram inseridas formas de clientelismo, principalmente na área previdenciária, à medida que foram distribuídos benefícios em períodos eleitorais. Porém, em meados de 1970, mesmo durante o “milagre econômico”, observa-se a crise financeira e social no país.

Ainda segundo Draibe¹⁹², desde fins de 1970 destacam-se características universalizantes como: a unificação dos IAPs no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), homogeneizando a cobertura dos trabalhadores urbanos; universalidade de cobertura no atendimento de urgência na área de saúde; na educação, nível básico gratuito e obrigatório. A Constituição Federal de 1988 estendeu alguns benefícios aos trabalhadores rurais, principalmente a fixação do piso dos benefícios previdenciários em um salário mínimo. Porém, essas medidas ainda não foram suficientes para que o regime de proteção social brasileiro pudesse ser considerado como redistributivo.

O desenvolvimento de um regime de proteção social no Brasil, iniciado a partir dos anos 1930, teve como sustentação um conceito que só após a constituição de 1988 veio a ser introduzido no Brasil, o da “seguridade social”. Esta consiste em ações dos Poderes Públicos e da sociedade, com o intuito de assegurar os direitos referentes à saúde, à previdência e à assistência social. Todavia, no presente trabalho será abordado apenas o papel da Previdência Social no Brasil, já que tratar do núcleo da proteção social, a saber, a seguridade – que inclui a assistência, a previdência social e a saúde – e a educação, demandaria a extensão da pesquisa, o que levaria a um outro trabalho, uma outra dissertação, pois é um campo amplo e complexo.

¹⁹⁰ DRAIBE Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas**. Caderno de Pesquisa No 08. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). UNICAMP. 1993.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

2. Histórico da previdência social no Brasil

A Previdência Social é um seguro social, de caráter contributivo e acesso universal que garante a renda do trabalhador e de seus dependentes quando da perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho, em decorrência dos riscos sociais como em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Oferece vários benefícios com o objetivo de, juntos, garantir tranquilidade quanto ao presente e ao futuro¹⁹³.

Segundo Ferreira¹⁹⁴:

A previdência social é uma instituição encarregada de dar seguro, através de um programa de pagamentos prestados aos indivíduos ou a seus dependentes, como compensação parcial ou total da perda de capacidade laborativa por doença, invalidez, morte (deixando pensão à sua família) ou por idade avançada, garantindo aos seus segurados os benefícios que, normalmente, são proporcionais às contribuições.

Antes de apontar para as origens e bases históricas do sistema previdenciário brasileiro, é de grande valia tecer alguns comentários sobre quais fatores levaram à emergência de um regime de previdência social no Brasil.

Segundo Oliveira e Teixeira¹⁹⁵, o início do século passado foi marcado por uma invasão de emigrantes vindos da Europa para trabalhar no campo. No entanto, com a crise do café esses trabalhadores deslocaram-se para as cidades, incorporando-se ao proletariado das fábricas e indústrias, dando mais robustez à chamada “classe operária”. Acrescenta-se a isso um governo rigidamente liberalista sem olhos para a classe trabalhadora, apregoando o livre contrato de trabalho. Nesse contexto, face à falta de uma legislação trabalhista e social que amparasse o trabalhador, na falta de renda decorrente principalmente da incapacidade para o trabalho (acidente ou velhice) ou mesmo despedida arbitrária, surgem frequentemente os movimentos operário-sindicais no cenário político.

¹⁹³ Ministério da Assistência e Previdência Social: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=59>

¹⁹⁴ FERREIRA Carlos Roberto. **Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001**. Piracicaba, 2003. 136p. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. p. 12.

¹⁹⁵ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

Sousa¹⁹⁶ também ressalta a importância dos imigrantes e suas ideias libertárias, que estavam em pauta na Europa no início do século XX. Assim, esses imigrantes impulsionaram e mobilizaram os trabalhadores brasileiros na busca, não somente de melhores salários e condições de trabalho, mas também de formas de proteção social.

Oliveira e Teixeira destacam também as atividades legislativas de alguns políticos da época em prol das questões sociais:

A partir da década de 1910, principalmente, começaram a surgir no Congresso alguns parlamentares mais sensíveis à “questão social”, como Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento ou Medeiros e Albuquerque, por exemplo, que procuravam com grande esforço sensibilizar a enorme maioria liberal para estes temas. Estes parlamentares dedicaram-se, como se sabe, a uma intensa atividade legislativa sobre vários aspectos das questões trabalhistas e sociais, tais como: regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores; indenização por acidente de trabalho; organização sindical; contratos de trabalho; duração da jornada de trabalho; férias; descanso semanal; criação de juntas de conciliação e arbitragem; instalação de creches; estabilidade no emprego; etc.¹⁹⁷

2.1. O marco inicial da Previdência Social no Brasil (1923-1930)

A historiografia oficial aponta para a Lei Elói Chaves (Decreto nº. 4.682, de 24/01/1923) como sendo o marco inicial da Previdência Social no Brasil. Esta lei instituiu a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os empregados de cada empresa ferroviária, sendo que, em 1924, já haviam sido criadas 24 Caixas, tendo no final de 1926 quase 23.000 associados¹⁹⁸.

Segundo Oliveira e Teixeira¹⁹⁹, os planos de benefícios das CAPs eram extremamente amplos e abrangentes cobrindo aposentadorias ordinárias e por invalidez, assistência médico-hospitalar, inclusive auxílio na aquisição de medicamentos. Tinham direito à aposentadoria ordinária os trabalhadores com 30 anos de serviço, contando-se o tempo a partir dos 18 anos, e à aposentadoria por invalidez os inválidos para o trabalho decorrente de doença ou acidente de trabalho, sendo que,

¹⁹⁶ SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

¹⁹⁷ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. op. Cit. p. 38-39.

¹⁹⁸ SOUZA Jorceli Pereira de. Op. Cit.

¹⁹⁹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. op. Cit.

quando a invalidez era por doença, exigia-se 5 anos de serviço e quando esta era por acidente exigia-se 10 anos de serviço.

Conforme menciona Sousa²⁰⁰, a aposentadoria ordinária consistia na média dos salários percebidos pelo empregado nos últimos cinco anos de serviço.

Já os valores das pensões, segundo o mesmo autor, equivaliam a 50% do valor da aposentadoria a que o segurado falecido teria direito em função de seu salário, e 25% quando o empregado falecido contasse com mais de dez anos e menos de trinta anos de serviço.

Quanto ao sistema arrecadador e números das CAPs neste período, Oliveira e Teixeira²⁰¹ citam que suas receitas consistiam na contribuição dos segurados (3% sobre o valor dos vencimentos), na contribuição das empresas (1% sobre a receita bruta da empresa) mais 1,5% sobre o aumento das tarifas ferroviárias. No ano de 1923, constatou-se uma arrecadação de treze mil e seiscentos contos de réis e uma despesa de um mil e setecentos contos de réis. No entanto, no pós-1930, foram arrecadados sessenta mil contos de réis, enquanto que as despesas chegaram a quarenta mil contos de réis, configurando uma tendência ascendente das despesas do sistema.

Para Oliveira e Teixeira²⁰², as CAPs não eram tidas apenas como instituições previdenciárias, mas também como instituições assistencialistas, devido ao grande leque de benefícios não só de natureza previdenciária mas também assistencialista.

Porém, para vários autores contemporâneos da época, é somente no pós-1930 com o governo de Getúlio Vargas (presidente brasileiro nos períodos de 1930/1945 e 1951/1954) e a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões é que se pode de fato observar o início da previdência social, até porque o Estado estava ausente nas CAPs, tanto no plano administrativo como no financeiro. A intervenção do Estado, nesse período, estava limitada ao Conselho Nacional do Trabalho (CNT), que era incumbido de intervir apenas nos casos de dissídios ou conflitos entre os membros do Conselho de Administração das Caixas²⁰³.

²⁰⁰ SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

²⁰¹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid.

2.2. Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a visão da Previdência como “Seguro” (1930-1945)

A criação, em 1933, do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM) é um marco importante em relação à formação do aparelho de Previdência Social. A criação desse IAP iniciou o processo de formação do aparelho estatal controlado pelo governo federal que estendeu os benefícios da previdência ao conjunto de assalariados urbanos.

Os institutos não são, dessa forma, um produto da evolução natural das Caixas, que permanecem operando até muito mais tarde. (...) os IAPs diferem do funcionamento das Caixas basicamente nos seguintes pontos:

- (i) organizam-se segundo categorias profissionais e não por empresas, absorvendo todos os trabalhadores da mesma;
- (ii) constituem-se como autarquias, com maior controle por parte do Estado;
- (iii) seus benefícios são basicamente os mesmos em todo o território nacional, obedecendo apenas às diferenças salariais;
- (iv) a vinculação entre sindicatos e institutos cria espaço para manifestação dos interesses de trabalhadores assalariados, segundo categorias profissionais;
- (v) cada Instituto é dirigido por um presidente de escolha e nomeação privativa do Presidente da República, através de decreto referendado pelo Ministério do Trabalho, dentre cidadãos versados em questões sociais;
- (vi) o presidente é assistido em sua gestão por um Conselho de Administração, com representação paritária de empregadores e empregados, mas secretariado por funcionários profissionais do Instituto de sua livre escolha, referendados pelo Conselho.²⁰⁴

Depois do IAP dos marítimos (IAPM), em 1933, vieram os IAPs dos Comerciários (IAPC) e Bancários (IAPB) em 1934, dos Industriários (IAPI), em 1936, dos servidores do estado (IPASE) e por fim dos empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC), em 1938²⁰⁵.

A respeito dos IAPs:

Os IAPs, além de prover aposentadorias e pensões, garantiam a prestação de assistência médica para seus filiados e dependentes. Para

²⁰⁴ BARROS SILVA, Pedro Luiz. **Atenção à saúde como Política Governamental**. Dissertação de mestrado. UNICAMP. 1984. P. 21

²⁰⁵ DAIBERT Jefferson. **Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho Urbano**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

isso mantinham hospitais e ambulatórios próprios, mas também contratavam serviços de estabelecimentos de saúde privados, fossem eles lucrativos ou filantrópicos. O regime dos IAPs representou uma expansão de cobertura no sentido de procurar vincular aos institutos boa parte dos trabalhadores urbanos formais e autônomos²⁰⁶.

O período de 1930 a 1945 foi marcado por um regime previdenciário restritivo e contencionista, com a intervenção de Getúlio Vargas nos IAPs, tornando as regras de aposentadorias mais rígidas, sem mencionar a redução na gama de benefícios, principalmente nos de caráter assistencial. Pode-se dizer que este período foi marcado pela ideologia da previdência social como exclusivamente um “seguro social”, apesar de em momento algum serem totalmente retirados do sistema os serviços assistenciais²⁰⁷.

Nesse período têm-se duas constituições, (i) a Constituição de 1934 e (ii) a Constituição de 1937:

(i) A partir da Constituição de 1934 estabeleceu uma forma tríplice de financiamento do sistema de previdência social: União, empregado e empregador deveriam obrigatoriamente e com as mesmas alíquotas contribuir para a previdência²⁰⁸.

Para Wagner Balera, “com a Constituição de 1934, a proteção social é um seguro para o qual contribuem tanto o trabalhador como o empregador e, em igualdade de condições com essas categorias, o próprio Poder Público”²⁰⁹.

Esta Constituição faz referência pela primeira vez à expressão “previdência”, mas sem o adjetivo “social”²¹⁰. Estabeleceu, ainda, ser competência da União fixar regras sobre a assistência social²¹¹ e foi a primeira a inscrever o amparo social como obrigação do Estado²¹².

Essa Constituição também manteve a competência do Poder Legislativo para instituir normas sobre aposentadorias e incumbiu, ainda, o legislador de editar medidas

²⁰⁶ MEDICI, A. C.; MARQUES, R. M. **Regulação e Previdência Social no Brasil: evolução e perspectivas**. Revista Paranaense de Desenvolvimento – Economia, Estado e Sociedade, Curitiba, IPARDES, n. 85, p. 57-114, maio/ago. 1995.

²⁰⁷ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

²⁰⁸ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 35.

²⁰⁹ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 22.

²¹⁰ MARTINS op. cit., p. 35.

²¹¹ MARTINS op. cit., p. 34.

²¹² COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1996. p. 42.

que garantissem: assistência médica ao trabalhador e à gestante, descanso antes e após o parto, bem como a garantia de previdência social em favor da velhice, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho e de morte²¹³.

(ii) A Constituição de 1937 não evoluiu muito em relação à matéria previdenciária. De novo, só houve a modificação na expressão, uma vez que esta nova Carta adotou a expressão “seguro social”, em vez de previdência²¹⁴.

Segundo o autor Alfredo J. Ruprecht, “o seguro social é um instituto mediante o qual os órgãos que o administram, de natureza pública, procuram prever contingências futuras de caráter social que afetem seus segurados”²¹⁵.

Ainda para Ruprecht, embora não se dê solução a todos os problemas decorrentes das contingências sociais, o seguro social tem sido, e ainda é, um elemento fundamental da seguridade social. Desta forma, a seguridade social veio para solucionar o problema, uma vez que os seguros sociais eram por si mesmos insuficientes. Assim, a seguridade social implica a aceitação da responsabilidade de toda a sociedade para garantir a segurança econômica a seus membros, e vem representar uma solidariedade que não significa um benefício, mas um direito de todos e para todos²¹⁶.

Na tentativa de unificar os serviços sociais foi editado o Decreto-lei nº 7.526, de 07 de maio de 1945, que determinou a criação de um só tipo de instituição de previdência social, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Este instituto cobria todos os empregados ativos a partir de 14 (quatorze) anos, tendo um único plano de contribuições e benefícios. Diante disso, houve a consolidação de todos os benefícios existentes em um único fundo. Entretanto, o ISSB não chegou a ser instalado em virtude de desinteresse político, pois o governo Dutra não lhe cedeu os créditos necessários²¹⁷.

Conforme menciona Sousa²¹⁸, esse período foi marcado ainda pela adoção da base contributiva tripartite, conceito este que também fora incorporado na

²¹³ Ibid., p. 42-43.

²¹⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 35-36.

²¹⁵ RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996. p. 34.

²¹⁶ Ibid., p. 34-35.

²¹⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 36.

²¹⁸ SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

Constituição Federal de 1934. Dessa forma, a responsabilidade pelo financiamento do sistema, que antes era dos segurados e das empresas, agora conta com a participação do Estado, que conforme preceito constitucional deve ser igual à participação dos segurados e das empresas.

Com o surgimento dos IAPs, a figura do Estado além de participar do custeio do sistema, passa agora a assumir importante papel na esfera administrativa e financeira. No plano administrativo, cada instituto passa a ter um presidente, o qual é nomeado pelo Chefe do Estado e tem plenos poderes no exercício da administração, podendo gerir sobre questões orçamentárias, de pessoal e de investimento. Já no plano financeiro, o Estado fica responsável por receber e repassar para cada IAP as “quotas” e a “taxas” de previdência²¹⁹.

Embora o ano de 1945, último ano do governo Vargas, tenha sido caracterizado pela adoção de medidas populares, principalmente as que tratam da previdência, Sousa²²⁰ destaca a relevância do regime restritivo e contencionista assumido no período 1930-1945, para as contas da Previdência Social, tanto que em 1945, o sistema fechou com um superávit de Cr\$ 1.365.551.941,50.

2.3. Expansão e unificação da Previdência (1945-1966)

Segundo Oliveira e Teixeira²²¹, a expansão da previdência neste período, se inicia com atitudes populistas do presidente Getúlio Vargas no último ano de seu primeiro governo (1945), estendendo aos aposentados e pensionistas a prestação de assistência médica e hospitalar. Mesmo elevando sobremaneira as despesas do sistema, a expansão dos benefícios da previdência continuava gradativamente.

Em 1946, nova Constituição é elaborada. Nessa Constituição a expressão “seguro social” é substituída, pela primeira vez, pela expressão “previdência social”²²².

²¹⁹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

²²⁰ SOUZA Jorceli Pereira de. Op. Cit.

²²¹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

²²² MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 36

A Constituição de 1946 passou a consagrar a previdência, oferecendo segurança ao empregado em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte²²³.

Em que pese a Constituição de 1946 não apresentar importantes alterações previdenciárias, as normas infraconstitucionais deste período tiveram avanços significativos.

Em 1947, o Deputado Aluísio Alves apresentou um projeto de lei que previa o amparo social a toda a população. Entretanto, somente após um longo período de tramitação, em virtude dos estudos realizados foi editada a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, denominada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)²²⁴.

Em 1949, foi regulamentado o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência na Previdência Social, e em 1954, é promulgado o Decreto nº. 35.448 de 01/05/1954, que normatiza o regulamento geral dos IAPs, o qual dispõe entre outras matérias, que os institutos devem atender aposentadorias, pensões e prestar assistência médica, farmacêutica e odontológica.

A LOPS padronizou o sistema assistencial, ampliando os benefícios e fazendo surgir vários outros, tais como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão. Esta lei estendeu também a área de assistência social a outras categorias profissionais²²⁵.

Nesta época, o Brasil foi considerado como o país que mais concedia proteção previdenciária a seus trabalhadores, pois havia dezessete benefícios de caráter obrigatório neste período²²⁶.

Entretanto, os diferentes IAPs possuíam legislação abundante, fazendo-se necessária uma uniformização de todo o sistema. No entanto, essa unificação feria diversos interesses: das categorias menores cobertas pelos melhores IAPs; das burocracias dos mais variados institutos; dos sindicatos; etc.

Finalmente, em 1966, o Decreto-Lei nº 72, unificou os institutos de aposentadorias e pensões, centralizando a organização previdenciária no Instituto

²²³ Ibid..

²²⁴ COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1996. p. 39-40.

²²⁵ MARTINS, op. cit., p. 37.

²²⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 26.

Nacional de Previdência Social (INPS), que foi implantado em 02 de janeiro de 1967²²⁷. O INPS tinha a atribuição de pagar os benefícios em espécie, arrecadar as contribuições e prestar assistência médica²²⁸.

Todavia, veio a ocorrer com a criação da LOPS²²⁹ em 26 de agosto de 1960, lei esta que tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional, unificando a legislação pertinente aos IAPs. Assim, somente após o golpe militar de 1964 ocorreu a criação do INPS, em 21 de novembro de 1966, que é instalado no ano seguinte, unificando os seis IAPs existentes na época (com exceção do IPASE)²³⁰.

Para Oliveira e Teixeira²³¹, esta fase da Previdência Social Brasileira foi influenciada pelas ideias do Plano Beveridge de 1942, quando entrou em cena um conceito que passou a ser comumente tratado, a “seguridade social”.

Com a criação da LOPS, as alíquotas de contribuição do segurado foram fixadas em 6% a 8% sobre o valor do salário, ficando a empresa responsável pelo mesmo valor. Já a participação do Estado foi modificada, ficando este responsável apenas pelo custeio do pessoal e despesas administrativas. Além da abrangência dos benefícios e da prodigalidade, este período foi marcado também pelo desvio de recursos da Previdência Social para investimentos do Estado em outras áreas²³².

2.4. Da unificação à crise (1967-1987)

A fase expansionista da Previdência Social continuou com a inclusão do seguro por acidente de trabalho em 1967, ano de mais uma Constituição.

²²⁷ MARTINS, op. cit., p. 36-37

²²⁸ Ibid., p. 37.

²²⁹ Com a criação da LOPS, os benefícios disponibilizados foram: auxílio doença, aposentadoria por invalidez, velhice, especial e tempo de serviço, auxílio natalidade, pecúlio e assistência financeira (para os segurados); pensão, auxílio reclusão, auxílio funeral e pecúlio (para os dependentes); e assistência médica, alimentar, habitacional, complementar, reeducativa e readaptação profissional (beneficiários em geral).

²³⁰ FAVONI Célio. **A Previdência Social brasileira como política pública de renda nos municípios**. In: CONJUNTURA SOCIAL. A Previdência Social na economia dos municípios. V. 12. Brasília: MPAS, jan./mar., 2001. pp. 69–122.

²³¹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. (Im) **previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

²³² SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

A Constituição de 1967 não acrescentou nada de novo na matéria previdenciária com relação à Constituição de 1946, e os novos dispositivos são praticamente cópias dos dispositivos da Constituição anterior²³³.

Entretanto, neste período, algumas leis importantes foram editadas. A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural). Mesmo não havendo contribuição por parte do trabalhador, este passa a ser direito à aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio-funeral, todas no valor de meio salário mínimo, o que foi alterado pela Lei Complementar nº 16, de 30 de outubro de 1973. Em 1972, os empregados domésticos foram incluídos como segurados obrigatórios da Previdência Social, através da Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Em 1974, a Lei nº 6.025, de 25 de junho de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Neste mesmo ano, a Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, criou o amparo previdenciário para os maiores de 70 (setenta) anos ou inválidos, no valor de meio salário mínimo. Entretanto, o benefício só era devido a quem tivesse contribuído algum tempo para a Previdência Social ou exercido, mesmo sem contribuir, atividade vinculada à Previdência²³⁴.

Em 1974, é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sendo neste momento definidas e delimitadas as competências do Ministério da Saúde e do MPAS. O Ministério da Saúde assume caráter normativo e ações voltadas para os atendimentos de interesse coletivo, inclusive “vigilância sanitária”, enquanto o MPAS tem sua atuação voltada principalmente para o atendimento médico-assistencial individualizado²³⁵.

Em 1 de julho de 1977, a Lei nº 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), subordinado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), órgão este que tinha como objetivo a reorganização da Previdência Social. O SINPAS tinha a atribuição de integrar as atividades da previdência social, da assistência social, da assistência médica e da gestão financeira,

²³³ Ibid., p.38

²³⁴ Ibid., p. 38-39.

²³⁵ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. (Im) **previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

patrimonial e administrativa das diversas entidades ligadas ao MPAS²³⁶. Tal sistema era composto por três autarquias: INPS, Administração financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); duas fundações: Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); um órgão autônomo: Central de Medicamentos (CEME); e uma empresa pública: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV)²³⁷.

O INPS ficou responsável pela concessão de benefícios, ao INAMPS coube a prestação de Assistência Médica à população carente, ao IAPAS o gerenciamento da atividade financeira do sistema, à CEME a assistência em medicamentos, à LBA serviços assistenciais, à FUNABEM a assistência ao menor e à DATAPREV coube o processamento das informações da Previdência Social²³⁸.

Desde 1945, o sistema previdenciário seguiu como um regime expansionista e pródigo, mas, a partir de 1980 os reflexos financeiros vieram à tona, com o agravamento da crise da Previdência Social. Esta crise caracterizou-se pela existência de um crescente déficit nas contas da previdência, atingindo 40 bilhões de cruzeiros em 1980 e 150 bilhões em 1981. Entre os motivos mencionam-se as freqüentes fraudes no sistema, principalmente nos serviços de assistência médica envolvendo hospitais privados, e também a dívida do Estado e das empresas com a Previdência Social²³⁹.

Quanto à magnitude das dívidas do Estado e das empresas com a Previdência Social, Oliveira, Beltrão e David²⁴⁰ citam:

A falta de pagamento da contribuição da União e a sonegação por parte dos empregadores do setor privado (por exemplo, estima-se que em 1956 as contribuições não recolhidas aos IAPs foram da ordem de Cr\$ 10 bilhões ou R\$ 1,173 bilhão de junho de 1998) foram fatores determinantes na frustração das previsões atuariais para o funcionamento equilibrado do sistema de previdência social. Mesmo se todas as contribuições fossem recolhidas conforme a lei (Lei nº 2.250, de

²³⁶ MARTINS, op. cit., p. 38-39

²³⁷ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

²³⁸ SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

²³⁹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

²⁴⁰ OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de, BELTRÃO Kaizô Iwakami e DAVID Antonio Carlos de Albuquerque. **A Dívida Da União Com A Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 638). p. 2-3.

junho de 1954, que se refere ao pagamento de juros do débito da União) o regime de capitalização ainda apresentaria um desequilíbrio orçamentário, já que os cálculos atuariais não levaram em consideração as correções dos benefícios em face da depreciação da moeda inerente ao processo inflacionário que se verificava no Brasil na época. Para que se possa dimensionar o problema [...], deve-se destacar que em 1959 o débito da União para com os antigos IAPs era de Cr\$ 60 bilhões (R\$ 3,9 bilhões em junho de 1998), e já no início da década de 60 (1962) se elevava a Cr\$ 195 bilhões segundo Fischlowitz (1964), ou seja, aproximadamente R\$ 4,8 bilhões de junho de 1998, enquanto que a dívida dos empregadores era da ordem de Cr\$ 53 bilhões (cerca de 1,3 bilhão).

Os desvios de recursos da Previdência Social para outros fins, também são apontados como motivos da crise, conforme grifam Oliveira e Teixeira²⁴¹:

[...] nos anos 30 e 40, recursos financeiros da Previdência foram aplicados na criação de empresas estatais ou mistas, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco, etc. Também nos anos 50 os recursos foram utilizados na construção de Brasília e talvez, mais recentemente, nos anos 70, tenham sido usados na construção da Ponte Rio - Niterói e da Transamazônica, como comentam os jornais.

A esses motivos, acrescenta-se ainda o fato de que a base de financiamento da Previdência Social é o emprego formal e, há algum tempo, já vinha ocorrendo o desaceleramento do crescimento do emprego e a queda dos salários, causando redução das receitas e conseqüentemente agravando ainda mais a crise da Previdência Social no Brasil²⁴².

2.5. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988, ao contrário das anteriores, foi bastante minuciosa no tratamento da questão da seguridade social. Além da formalização do conceito de seguridade social, foram estabelecidos alguns direitos no campo previdenciário, como a fixação do piso salarial dos benefícios (urbanos e rurais) em um salário mínimo.

²⁴¹ OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. op. Cit. p. 280.

²⁴² OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes. 1985.

O art. 6º da Constituição de 1988 é claro ao dispor que, dentre os direitos sociais, encontram-se a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Mais adiante, no Título VIII, abriu-se capítulo próprio para a seguridade social (arts. 194 a 204). Nestes dispositivos encontram-se desde o conceito de seguridade social até a forma básica do custeio e dos benefícios previdenciários alcançados. O capítulo trata, ainda, sobre a saúde e a assistência social²⁴³.

Segundo Miguel Horvath Júnior,

Com a Constituição Federal de 1988 que implantou o sistema de seguridade social, o Brasil deixou de ser um Estado Providência, que garante apenas proteção aos trabalhadores, para ser um Estado de Seguridade Social, que garante proteção universal à sua população. Este sistema está fundado no conceito que a seguridade social deve garantir o mínimo social necessário à existência humana digna²⁴⁴.

Segundo Sousa²⁴⁵, até meados de 1960, a Previdência Social no Brasil era norteadada pelo sistema de capitalização. No entanto, após a criação da LOPS em 1960, adotou-se o sistema de repartição simples, o qual foi ratificado pela Constituição de 1988. Este sistema consiste num pacto social entre gerações, nos quais os ativos financiam os inativos, ou seja, as contribuições dos segurados atuais pagam os aposentados de hoje, esperando que as contribuições das gerações futuras paguem as suas aposentadorias.

A Constituição de 1988 é caracterizada pelo caráter abrangente tanto nos direitos quanto nas garantias aos cidadãos, configurando uma constituição verdadeiramente compromissada com os aspectos sociais. No concernente à previdência dos servidores públicos, houve uma significativa mudança no sistema.

Em 1990, a estrutura da Previdência Social foi novamente alterada: o Decreto nº 99.350, de 12 de abril de 1990, criou o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), autarquia federal vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social, mediante a fusão do IAPAS com o INPS²⁴⁶.

²⁴³ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.12-13.

²⁴⁴ HORVATH JÚNIOR, 2005, p. 38.

²⁴⁵ SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

²⁴⁶ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 41

Com a sanção da Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cerca de 80% dos servidores da União, que eram contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), foram transferidos para o regime estatutário, sendo efetivados automaticamente.

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, criou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social. Enquanto que a Lei nº 8.213, também de 24 de julho de 1991, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social²⁴⁷.

Em 1993, a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, versou sobre a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Em 08 de dezembro de 1994, foi editado o Decreto nº 1.330, que assegurou ao portador de deficiência física e ao idoso de 70 (setenta) anos ou mais o direito de requerer renda mensal vitalícia.

Em 26 de novembro de 1999, foi editada a Lei nº 9.876, que altera as Leis nº 8.212/91 e 8.213/91 e cria o fator previdenciário²⁴⁸.

Dessa forma, foram mantidos os seguintes regimes de Previdência Social no Brasil: Regime Geral de Previdência Social (RGPS); Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS); e Previdência Complementar.

A reforma da previdência vem sendo discutida no Congresso Nacional há vários anos. Assim, a previdência já sofreu importantes alterações, como a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que alterou os artigos do Título VIII, trazendo várias alterações ao sistema previdenciário. Entretanto, como ainda tramitam diversos projetos de lei no Congresso, devem ocorrer outras importantes alterações²⁴⁹.

Na Câmara dos Deputados tramitam importantes projetos de lei e de emenda à Constituição, dentre eles podemos destacar: a) a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2007, a qual dá nova redação ao §4º, do art. 201, da Constituição Federal para vincular o reajuste dos benefícios previdenciários a salários mínimos, e fixa em dez salários mínimo o valor do limite máximo dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social; b) o Projeto de Lei nº 7.081, de 2006, o qual dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, com vistas a instituir a guarda para fins previdenciários; c) e, o Projeto de Lei nº 6.297, de 2005, o qual inclui na situação jurídica de dependente, para fins previdenciários, o companheiro homossexual do segurado²⁵⁰.

²⁴⁷ Ibid., p. 41.

²⁴⁸ Ibid., p. 41.

²⁴⁹ Ibid., p. 42.

²⁵⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>.

Quanto ao financiamento, a Previdência Social não possui um custeio específico legalmente estabelecido. No entanto, na Carta Constitucional de 1988 foi instituída a forma de custeio da seguridade social que, conforme já mencionado, é composta pela saúde, previdência e assistência social.

O financiamento da seguridade social a partir da Constituição de 1988 ficou a cargo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais dos empregadores e empresas incidentes sobre a folha de salários, o faturamento, o lucro, e também sobre as contribuições dos segurados da Previdência Social. As contribuições sociais sobre a folha de salário destinam-se exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários²⁵¹. Acrescentam-se também as contribuições sociais sobre a receita de concursos de prognósticos, as sobre a comercialização de produto rural, as do importador de bens ou serviços do exterior e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS)²⁵².

À guisa de conclusão do capítulo, apresenta-se, a seguir, a tabela com o resumo da evolução recente da seguridade social no Brasil (Tabela 6).

²⁵¹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>

²⁵² Ibid.

TABELA 6 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO

Aposentadoria por idade e Incapacidade	Primeira lei		1923 (ferrovias), 1934 (comércio), e 1936 (industria)
	Leis correntes	2003	1991 e 1999.
		2005 - 2009	1991 (seguro social), com emenda em 1999; 1991 (seguridade social); 1993 (assistência social); e 1999 (regulação da seguridade social).
	Tipos de programa	2003 - 2009	Dual: seguridade social e assistência social
	Cobertura	2003 - 2009	Seguridade social: empregados da indústria, comércio, agricultura, empregados domésticos, algumas categorias de trabalho temporário e autônomos. Sistema especial para os servidores públicos e militares Assistência social: Idosos necessitados ou pessoas incapacitadas. Sistema separado para rurais e urbanos
Fontes de financiamento	2003 - 2009	Seguridade social: segurado, autônomo, empregador e governo Assistência social: governo	
Doença e maternidade	Primeira lei		1923 (ferrovias), 1934 (comércio), e 1936 (industria)
	Leis correntes	2003 – 2009	1990 (saúde); 1991 (seguro social) com emendas em 1999; e 1991 (seguridade social)
	Tipos de programa	2003 – 2009	Seguridade social (benefícios em dinheiro) e sistema básico universal (benefícios médicos)
	Cobertura	2003 – 2009	Empregados da indústria, comércio, agricultura, empregados domésticos, algumas categorias de trabalho temporário e autônomos. Sistema especial para os servidores públicos e militares
	Fontes de financiamento	2003 - 2009	Seguridade social: segurado, autônomo, empregador e governo Assistência social: governo O governo tem todo o custo com os benefícios médicos
Acidente de trabalho	Primeira lei		1919, 1944, e 1967
	Leis correntes	2003	1991
		2005 - 2009	1991 com emendas em 1999
	Tipos de programa	2003 - 2009	Sistema de seguridade social
	Cobertura	2003 - 2009	Empregados, e sistema especial para: trabalhadores rurais, funcionários públicos e militares
Fontes de financiamento	2003 - 2009	Empregador	
Desemprego	Primeira lei		1965 e 1986
	Leis correntes	2003	1990 e 1994
		2005 – 2009	1990 (seguro desemprego) com emendas em 1994 e 2002
	Tipos de programa	2003	Seguridade social
		2005 – 2009	Assistência social
	Cobertura	2003	Empregados
2005 – 2009		Empregados e sistema especial para pescadores, trabalhadores domésticos e trabalhadores formais sindicalizados	
Fontes de financiamento	2003 – 2009	Governo	
Assistência familiar	Primeira lei		1941
	Leis correntes	2003 – 2009	1991 (seguridade social) e 1998 (assistência às famílias)
	Tipos de programa	2003 – 2009	"relacionada ao emprego" (<i>employment-related</i>)
	Cobertura	2003 – 2009	Empregados com baixa renda com um ou mais filhos Excluídos: donas de casa, trabalhadores temporários e autônomos
	Fontes de financiamento	2003 – 2009	Seguridade social: segurado, autônomo, empregador e governo. Assistência social: governo

Fonte: Social Security Throughout the World - ISSA/SSA. 2003, 2005, 2007 e 2009

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta dissertação foi salientar a importância da compreensão do significado dos termos Política Social e Welfare State. A importância da compreensão leva a expectativas adequadas em relação às práticas sociais de governo.

As referências bibliográficas sobre este tema são intermináveis. O tema em si é difícil de ser tratado, pois é abrangente. Sendo assim, a idéia foi dar destaque aos autores que ainda são as principais referências sobre o assunto, como Titmuss e Marshall, de forma a tornar possível um (início) de estudo mais completo sobre as políticas sociais, considerando as análises iniciais mais importantes sobre o tema.

Política Social é uma política própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas que age sobre as necessidades sociais das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É, portanto, uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para este. Assim sendo, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho. Ou seja, política social nada mais é do que um instrumento do sistema capitalista para sua própria manutenção, isto é, manutenção do status quo.

O papel da política social é, portanto, aliviar as tensões do sistema capitalista. O executor desta tarefa é o Estado que tem o papel de propiciar a manutenção e evolução do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que deve responder às demandas da sociedade por ser representante desta.

O estudo do Welfare State, assim como o da Política Social em si, é também regado por uma gama ampla de pesquisadores. O objetivo do segundo capítulo foi organizar essas diversas contribuições explicitando quais fatores pesam mais nas diversas análises.

Autores como Offe, O'Connor e Wilensky dão maior peso aos fatores de natureza macroeconômica, nas origens e no desenvolvimento do Welfare State. Já Gough, Orloff e Skocpol dão maior peso aos fatores de natureza político-institucional.

Wilensky defende ser o Welfare State resultado das mudanças impostas pela industrialização. Já O'Connor considera que este é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Claus Offe também faz parte do conjunto de autores que estabelecem uma relação direta entre as necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista e as funções desempenhadas pelo Estado.

Segundo Offe, o Welfare State é um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas, as quais criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não-atendidas. Assim, o Welfare State seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. Portanto, a emergência dos Estados de Bem-Estar Social, além de não representar mudança estrutural das sociedades capitalistas, se constitui numa resposta funcional e essencial ao seu desenvolvimento. São as condições econômicas e sociais que determinaram a emergência do Welfare State, e não opções no campo político. É explícita, portanto a negação de Offe, quanto à presença de determinantes de ordem política na emergência dos programas sociais. O que esses programas sociais expressam, na verdade, é a natureza do Welfare State, que é um processo contínuo de adaptação aos problemas sociais postos pelo desenvolvimento do capitalismo.

A ênfase dada aqui às idéias de Offe se deve ao fato de que a autora do presente trabalho se identifica com essas idéias.

O argumento, de ordem preponderantemente política, de que o Welfare State é resultado das constantes conquistas de direitos, é defendido por Marshall, para o qual a noção de cidadania abrange três tipos de direitos: os direitos sociais, os direitos civis e os direitos políticos. Segundo o autor, além do fato de que a noção de cidadania é explicada pela ampliação de seu conteúdo, a evolução de cada dimensão dos direitos é explicada pela universalização, ou seja, a ampliação das camadas sociais que a eles tenham acesso.

Ainda na ordem dos argumentos de ordem preponderantemente política, Gough defende ser o Welfare State resultado do acordo entre capital e trabalho organizado. Para ele, é apenas a faceta social do Estado capitalista contemporâneo. Ou seja, existe o Estado e suas atividades de Welfare: os programas sociais.

Continuando nessa mesma linha de argumento, os neo-institucionalistas defendem que o Welfare State é resultado de configurações históricas particulares. Para este grupo de pesquisadores, as instituições do Estado constituem a variável mais importante para se entender as origens e o desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social. A ideia central é a de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil.

Depois de apresentar as definições e as conceitualizações sobre o Welfare State, chega-se ao ponto em que são apresentadas as tipologias existentes. O capítulo três teve como objetivo apresentar as tipologias desenvolvidas por Titmuss, Esping-Andersen, Moreno e Ferrera. A intenção foi expor as diferenças e as similaridades entre os distintos autores.

Titmuss define três regimes de classificação do Welfare State:

O regime liberal ou residual (exemplificado pelos Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça), que se baseia na premissa de que existem dois meios pelos quais um indivíduo possa ter suas necessidades supridas: o mercado privado e a família. Somente quando esses dois meios falham, em prover as necessidades humanas, é que deve entrar o Estado com políticas sociais que se constituem no welfare (bem-estar), e apenas de forma temporária.

O regime meritocrático ou corporativo (exemplificado pela Alemanha, Áustria, França e Itália) incorpora o papel significantemente das instituições sociais do Estado de bem-estar como adjuntos da economia. As necessidades sociais devem ser supridas como resultado do mérito, da produtividade e do desempenho no trabalho.

O regime institucional redistributivo (exemplificado pelos países escandinavos) representa o padrão social-democrata de Welfare State. Esse regime vê o Estado de Bem-Estar Social como parte integrante da sociedade pelo fato de prover serviços universais fora do mercado, baseado no princípio da necessidade. É, em parte, baseado na teoria dos múltiplos efeitos da mudança social e do sistema econômico, e, em parte, no princípio da igualdade. É, basicamente, um regime que incorpora sistema de redistribuição de acordo com as necessidades decorrentes de mudanças, ao longo do tempo, sofridas pela sociedade.

Outra tipologia importante e muito utilizada é a de Gosta Esping-Andersen, que analisa os condicionantes da existência de três diferentes regimes de proteção social, articulando essa existência às condições de sua emergência/origem.

De acordo com a tipologia desenvolvida pelo autor, três são os regimes de Welfare State identificados. O regime social-democrata (representado pelos países nórdicos) que se caracteriza por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal e com benefícios garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário. Trata-se de assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização e não de mérito.

O regime conservador (exemplificado pela Alemanha e França) que é marcado pela iniciativa estatal - favorecendo o intervencionismo estatal -, pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional.

No regime liberal (exemplificado pelo Reino Unido e Estados Unidos), ao contrário do regime social-democrata, as políticas sociais são elaboradas de forma a maximizar o status de mercadoria o trabalhador individual. Estes regimes estabelecem limites para a intervenção estatal e, conseqüentemente, máxima abrangência para o mercado na distribuição dos serviços. A ideia é de universalizar as oportunidades e não os resultados, com o objetivo de estimular a capacidade individual de se autoprotger.

Com relação à crítica feminista, Esping-Andersen a incorpora ao seu regime teórico, acrescentando a dimensão familiar na provisão de bem-estar no debate sobre a natureza e as transformações dos Welfare States contemporâneos. Ou seja, Estado e mercado são duas dimensões fundamentais para entender as transformações ocorridas com os sistemas de proteção social, porém são insuficientes devendo ser acrescentada, portanto, a dimensão familiar formando uma base tríplice: Estado, mercado e família (principalmente mulheres).

O ponto central do problema apresentado pelo autor é que o amadurecimento e consolidação dos três regimes de Welfare State apresentados coincidiram com as mudanças no mundo do trabalho e, principalmente, com a alteração no comportamento das mulheres. Considerando que, para o autor, o Welfare State é um tipo especial de capitalismo cuja principal faceta é a da produção e distribuição de proteção social, o que singulariza esses regimes é a forma pela qual as instituições

interdependentes do Estado, mercado e família se arranjam, se combinam para a viabilização dessa faceta social.

Criticando Esping-Andersen, Moreno argumenta, de forma positiva, a existência de um Estado de Bem-Estar da Europa do Sul. Segundo o autor, os quatro países meridionais (Espanha, Grécia, Itália e Portugal) compartilham similaridades com respeito a sua história, sistemas de valores e peculiaridades institucionais. Todos esses países passaram pela experiência da ditadura e governos autoritários, durante o século XX, e passaram pelo processo de modernização tardia (com exceção das primeiras regiões industrializadas da Itália e Espanha).

O fator religioso tem tido relevância estrutural nesses quatro países, mesmo que a atuação da igreja – como principal provedor de proteção social – tenha diminuído. Esse processo de diminuição da atuação da igreja ocorre concomitante ao processo de maior secularização das práticas sociais. Os efeitos dos processos de europeização e globalização têm estimulado a convergência com os países da Europa central e setentrional (União Econômica e Monetária). Moreno também apontou fatores de caráter demográfico e condições socioeconômicas similares nos quatro países: necessidades e estilos de vida diferentes; microssolidariedade familiar e junção entre universalismo e seletividade.

Outro autor que critica Esping-Andersen é Maurizio Ferrera. A proposta de Ferrera é a multicausalidade que engloba as abordagens contextualista, institucionalista e a político processual. Ele defende a interação dessas duas abordagens - a contextualista e a institucional.

Após a abordagem das tipologias referentes ao Welfare State, o capítulo 4 apresenta, de forma resumida, o painel geral da evolução dos regimes de proteção social nos Estados Unidos, Reino Unido, Suécia, França e Alemanha.

Ao pesquisar as histórias das nações escolhidas, percebe-se a riqueza de cada história, de cada construção dos regimes de proteção social em cada país. Reconhece-se, aqui, que a abordagem sintetizada, com o objetivo apenas de pincelar as principais características que vieram a constituir regimes diferentes de proteção social, em sociedades tão distintas, com histórias que, em alguns pontos podem ser similares, tendem a ser, em sua maior parte, diferentes e complexas.

Foram apresentadas as principais características, a partir das quais se classifica o Welfare State no Reino Unido e dos Estados Unidos como liberal ou residual, o da França e a Alemanha como meritocrático ou conservador e o da Suécia como institucional–distributivo ou social-democrata.

O Brasil, abordado no capítulo cinco, apresenta um regime de proteção social que tem sofrido modificações ao longo dos anos. Engloba um conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobrir os riscos sociais, dar garantia aos direitos sociais, equalizar as oportunidades e enfrentar as condições de destituição e pobreza.

Novamente cabe ressaltar que o principal motivo da exposição do significado e da definição da política social, exercida por meio do Welfare State como instrumento do sistema capitalista, é permitir àqueles que fazem uso desse instrumento modificar esta utilização. Isso quer dizer, tentar buscar formas de utilização desse instrumento de maneira a criar, na sociedade, possibilidades futuras de construção de algo diferente, um modo de produção diferente. Hoje, as políticas sociais tendem a ser utilizadas como aliviadoras de tensão. O desafio consiste em modificar o objetivo final das políticas sociais, construindo uma sociedade capaz de se modificar estruturalmente. Se isso é realmente possível, viável ou até mesmo factível, a autora não sabe responder, mas acredita que o seja, sendo o combustível para a continuação de trabalhos teóricos e ações nesta área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSTON L. FEREE J. **Labor costs, paternalism, and loyalty in Southern agriculture:** A constraint on the growth of the Welfare State. J. Econ. Hist. 45:95-117. 1985

BALDWIN Peter. **The Politics of Social Solidarity.** Class Bases of the European Welfare State 1875 – 1975. 1992

_____. **The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State.** Harvard University. Society for Comparative Study of Society and History. 1989.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989

BARBIER J-C. and THÉRET B. 2000. **The French Social Protection System:** Path Dependencies and Societal Coherence, Mimeograph IRIS - Centre d'études de l'emploi, presented at the ISSA International Research Conference, Helsinki, September 25-27.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. **Atenção à saúde como Política Governamental.** Dissertação de mestrado. UNICAMP. 1984.

BENSEL R. F. **Sectionalism and American Political Development.** Madison: University Wisconsin Press. 1984

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004

BRIGGS Asa. **The Welfare State in historical perspective.** European Journal of Sociology. 1961.

BRY Gerhard. **Wages in Germany, 1871–1945.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>.

CARDOSO JR, J. Celso & JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil:** organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana. (Orgs) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

CATES J. **Insuring Inequality,** Administrative Leadership in Social Security, 1935-54. Ann Arbor: Univ. Mich. Press. 1983

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro.** 6. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1996

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DAIBERT Jefferson. **Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho Urbano**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978

DAVANNE O. and PUJOL T. 1997. **Le débat sur les retraites**; capitalisation contre répartition, in *Revue française d'économie* (Paris), Vol. XII, nº 1.

DAVIS Mike. **Why the US working class is different**. *New Left Rev.* 1 23:3-44. 1980

DEHOVE, M. and THÉRET B. 1996. **La parole de l'État**. A propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre - décembre 1995, in *Politique et Sociétés* 15(30), Special issue Vers un nouvel État-providence, pp. 53-90.

DI GIOVANNI Geraldo. **Modelos De Welfare State**. Núcleo De Estudos De Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual De Campinas – UNICAMP. 2006

DRAIBE Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas**. Caderno de Pesquisa No 08. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). UNICAMP. 1993

E. ; SANTOS, S.; MIOTO, R. (ORGS) **Política Social no Capitalismo**. São Paulo, Cortez,

ESPING-ANDERSEN Gosta. **Politics Against Markets. The Social democratic Road to Power**. Princeton, Princeton University. 1985.

_____. **Power and Distributional Regimes**. In *Politics & Society*, 14(2). 1985.

_____. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford University Press. 1999.

_____. **The three world of welfare capitalism**. Polity Press. 1990.

European Union (2002), **Social Protection in Europe**, Brussels: European Union.

FAVONI Célio. **A Previdência Social brasileira como política pública de renda nos municípios**. In: *CONJUNTURA SOCIAL. A Previdência Social na economia dos municípios*. V. 12. Brasília: MPAS, jan./mar., 2001. pp. 69–122

FERREIRA Carlos Roberto **Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001**.

Piracicaba, 2003. 136p.(Tese Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo.

FINLAYSON Geoffrey, **Citizen, State, and Social Welfare in Britain 1830–1990**. Oxford University Press, 1994

FLORA Peter. **Solution or Source of Crises?** The Welfare State in Historical Perspective. In *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850 – 1950*, edited by Wolfgang Mommsen, 343–89. London: Croom Helm, 1981.

FONSECA, Ana M. da **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GILBERT, B., **The Evolution of National Insurance in Great Britain**, Michael Joseph, London. 1966

GORDON D. M.& EDWARDS R. & REICH M. **Segmented Work, Divided Workers**. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 1982.

GOUGH Ian. **The Political Economy of the Welfare State**. London: Macmillan. 1979

GRIFFIN L. DEVINE J. WALLACE M. **On the economic and political determinants of welfare spending in the post-World War II era**. *Politc Soc.* 1 2:33 1-72. 1983

HECLO Hugh. **Modern Social Politics in Britain and Sweden**. New Haven, Conn: Yale University Press. 1974

HERBERT Tingsten, **The Swedish Social Democrats: Their Ideological Development** (Totowa, N.J., 1973), 115-95.

HILL M., **Social Security Policy in Britain**, Edward Elgar, Aldershot.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005

KHOUDOUR-CASTÉRAS David. **Welfare State and Labor Mobility: The Impact of Bismarck’s Social Legislation on German Emigration before World War I**.

KLASS Gary M. **Explaining America and the Welfare State**. *British Journal of Political Science*. 1985. Vol. 15. pag 427-50

KOVEN Seth & MICHEL Sonya. **Women in the British Labour Party and the Construction of State Welfare, 1906–1939**. Eds., *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*. Routledge. 1993.

LASLETT H. M. **The American tradition of labor theory and its relevance to the contemporary working class.** In *The American Working Class*, ed. I. L. Horowitz, J. C. Leggett, M. Oppenheimer, pp. 3-30. New Brunswick, NJ: Transaction. 1979;

LIJPHART A., **Patterns of Democracy**, New Haven: Yale University Press. 1999.

MAJNONI D'INTIGNANO B. 1999a. **Égalité entre femmes et hommes: aspects économiques**, Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Class, Citizenship, and Social development.** Essays by T. H. Marshall' Greenwood Press, Publishers. Westport. Connecticut. 1973

_____. **Social Policy**, Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd., London, fourth edition, 1977.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEDICI, A. C.; MARQUES, R. M. **Regulação e Previdência Social no Brasil: evolução e perspectivas.** Revista Paranaense de Desenvolvimento – Economia, Estado e Sociedade, Curitiba, IPARDES, n. 85, p. 57-114, maio/ago. 1995.

Ministério da Assistência e Previdência Social:
<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=59>

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Família e Políticas Sociais.** In: BOSCHETTI, I. ; BEHRING,

MORENO Luis. **La “vía media” española del Modelo de Bienestar Mediterráneo.** 2001.

O'CONNOR, James, **EUA: A Crise Fiscal do Estado.** Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1977.

OFFE, Claus. **Advanced Capitalism and the Welfare State**, in: *Politics and Society*. 1972. Vol. 4.

_____. **The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation**, in: Lindberg, Leon et alli. 'Stress and Contradiction in Modern Capitalism'. London. Lexington. 1979.

_____. & LENHARDT, Gero. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984.

OLIVEIRA J Araújo & TEIXEIRA S. **(Im) previdência social: 60 anos da história da previdência no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes. 1985

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de, BELTRÃO Kaizô Iwakami e DAVID Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 638)

OPPENHEIMER M. **White Collar Politics**. New York: Monthly Rev. 1985.

Organisation for European Cooperation and Development (OECD), **Reforms for an Ageing Society**, Paris: OECD. 2000.

_____. <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23070>

ORLOFF Ann Shola. **The Politics of Pensions**. Wisconsin, University of Wisconsin. 1993.

_____ & SKOCPOL Theda. **Why not equal protection?** Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900 - 1911, and the United States, 1880s-1920. *American Sociology Review*. 49:726-50. 1984

PFLANZE Otto. **Bismarck and the Development of Germany**. Volume 3: The Period of Fortification, 1880–1898. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

PINSON Roppel. **Modern Germany: Its History and Civilization**. New York: MacMillan Publishing Co., second edition, 1966.

PIORE M. SABLE C. **The Second Industrial Divide**, New York: Basic. 1984.

POCHMANN, Márcio, **Proteção Social na Periferia do Capitalismo**. Considerações sobre o Brasil', São Paulo em Perspectiva, 18(2), 2004.

POTYARA A. P. PEREIRA. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006

QUADAGNO J. **From old age assistance to supplemental security income: The political economy of relief in the South**. In *The Politics of Social Policy in the United States*. Ed. A... Orloff, M... Weir, Theda Skocpol. 1988

_____. **Labor's Benefits in the Welfare State: The Transformation of Old Age Security**. Chicago: University Chicago Press. 1988.

RIMLINGER G. **Welfare Policy and Industrialization in Europe. America and Russia**. New York: Wiley. 1971.

RINGEN Stein. **The Possibility of Politics – a Study in the Political Economy of the Welfare State**. Clarendon Press. 1989

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996

SKOCPOL Theda. **America's incomplete Welfare State:** the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis. Presented at Annual Meeting of American Sociology Association. San Antonio. 1984

_____. **Protecting Soldiers and Mothers.** The Political Origins of Social Policy in the United States. Bknap Press of Harvard. University Press. 1992.

_____ & AMENTA E. **Did capitalists shape social security?** Am. Social. Rev. 50:572-75. 1985

_____. & IKENBERRY John. **The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective.** Comp. Sociological Research. 6: 87-148. 1983

Social Security Programs Throughout the World - Europe 2002. Social Security Administration. Office of Policy. Office of Research, Evaluation, and Statistics. International Social Security Association (ISSA) & Social SecurityAdministration (SSA). Switzerland. September 2002

_____. September 2004.

_____. September 2006.

_____. September 2008.

Social Security Programs Throughout the World – The Americas 2003. Social Security Administration. Office of Policy. Office of Research, Evaluation, and Statistics. International Social Security Association (ISSA) & Social SecurityAdministration (SSA). Switzerland. March 2004.

_____. March 2006.

_____. March 2008.

_____. March 2010.

SOUZA Jorceli Pereira de. **Os oitenta anos da Previdência Social.** Brasília: MPAS, 2002.

SYDNOR C. S. **The Development of Southern Sectionalism.** Baton Rouge, La: La. State Univ. Press. 1948.

TAMPKE Jürgen. **Bismarck's Social Legislation: A Genuine Breakthrough?** In *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850–1950*, edited by Wolfgang Mommsen, 71–83. London: Croom Helm, 1981.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005

TITMUSS, Richard. M. **Essays on “the Welfare State”**. Surrey. Unwin Brothers. 1963.

_____. **Social Policy**, an Introduction, Pantheon Books, New York, 1974

TOFT C. **Constitutional choice, multi-level government and social security systems in Great Britain, Germany and Denmark**, *Policy and Politics*, 3: 247–61. 1996

TOFT, C., **The German pension debate, historical context and current direction**, *Debate*, 2: 95–115. 1996

United Kingdom. **21st Century Welfare**. Department of Work and Pensions. 2010

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira, **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**, Rio de Janeiro, 2002.

WILENSKY, Harold, **The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures**. Berkeley, University of California, 1975.

_____ & LEBEAUX, Charles, **Industry Society and Social Welfare**. New York. The Free Press. 1965.