

PANORAMA MUNDIAL DA SEGURIDADE SOCIAL

Potyara A. P. Pereira

A Seguridade Social como política de proteção devida pelos poderes públicos contra riscos sociais no marco do capitalismo, não tem explicação em si mesma e nem se reduz a medidas técnicas. Para apreendê-la em sua complexidade é preciso relacioná-la a, pelo menos, dois conjuntos de fatores:

- a) ao desenvolvimento histórico dos direitos de cidadania;
- b) às lutas de classes e de interesses subjacentes a esse desenvolvimento.

Efetivamente a Seguridade como direito do cidadão e dever do Estado, tal como se configurou a partir do segundo pós-guerra, representa um estágio superior de proteção ao trabalhador, comparada às medidas meritocráticas¹ e dependentes do mercado de trabalho, que a precederam. Constitui também arena de conflitos em torno de questões redistributivas, que propiciaram contratos sociais constantemente renegociados no âmbito de diferentes regimes de bem-estar (liberal, social-democrata, conservador). Seu surgimento não teve como motivação a solidariedade vertical, isto é, entre classes sociais, e nem tampouco a redistribuição de riquezas. Porém, significou a maior e mais bem sucedida fórmula de segurança social que o mundo capitalista conheceu, em sua fase industrial. Seu traço inovador consistiu em liberar substancialmente os indivíduos das amarras do mercado de trabalho e em proteger a todos contra riscos sociais, socializando os *custos* desses riscos. Ou seja, a originalidade dos modernos esquemas de Seguridade Social consistiu não em redistribuir riquezas, mas em transformar inseguranças individuais em assunto político e em envolver a sociedade no seu enfrentamento.

A lógica que preside os esquemas de Seguridade Social prevê a captação de recursos financeiros de detentores de renda ou rendimentos, mediante contribuições ou pagamento de impostos, para cobrir com dinheiro, benefícios e serviços os que não podem se auto-sustentar, ou correm risco de cair na pobreza crítica. Assim, os que estão trabalhando sustentam os aposentados; os que não sofreram acidentes respondem pelo seguro dos acidentados; os que são saudáveis pagam o tratamento dos enfermos,

¹ Baseadas no mérito pessoal e não nas necessidades sociais

criando-se, assim, uma cadeia de coberturas que são sempre financiadas por um coletivo de contribuintes. Isso empresta à Seguridade Social uma conotação redistributiva, embora se trate de redistribuição horizontal - isto é, intra-classe -, quando não regressiva², porque majoritariamente bancada pelos assalariados. Por isso, não há na referida política o que poderia estar mais próximo da idéia de justiça social: o seu financiamento por toda a sociedade, em sentido progressivo, de modo a substituir a solidariedade horizontal por uma efetiva redistribuição de rendas. Mas redistribuição de renda no capitalismo implicaria conflito de classes e crises econômicas, visto que a vultosa soma de recursos da Seguridade, propiciada pelos seguros administrados pelo Estado, constitui importante meio de financiamento do capital e de equilíbrio econômico dos governos. Pelo mesmo motivo, também não há exclusividade do Estado na gestão da Seguridade, pois ela sempre foi acompanhada da proteção privada e do respeito às leis do mercado. Em vista disso, em vários países, as prestações monetárias aos não contribuintes não podem interferir nos padrões salariais estabelecidos pelo mercado de trabalho. Daí a tradicional recorrência dos programas de transferência de renda ao princípio da *menor elegibilidade*, de acordo com o qual o valor transferido aos pobres tem que ser menor do que o mais baixo salário. Ou, então, quando não é possível diminuir o valor monetário das rendas transferidas aos pobres, por ferir disposição legal expressa, adotam-se critérios de elegibilidade tão seletivos que só quem vive abaixo da linha de pobreza pode ter acesso a essas rendas.

Mesmo assim, a consolidação da Seguridade Social no segundo pós-guerra, pode ser encarada como ganho da classe trabalhadora e dos movimentos democráticos, o que ressalta o seu caráter contraditório. Esse ganho se deve, preponderantemente, à pressão dos trabalhadores por cobertura social na ocorrência de desemprego, enfermidade, invalidez, velhice, paternidade, visto que seus salários são sempre insuficientes para enfrentar essas contingências. Foi, portanto, a luta por melhores salários e condições de vida que produziu a Seguridade Social como uma espécie de *salário indireto*, a qual, apesar de constituir uma resposta desviada dos pleitos trabalhistas, acabou por estender a cidadania do campo individual (civil e político) para o campo social. Com isso, a Seguridade ganhou *status* de direito social,

² Porque é predominantemente bancada pelos trabalhadores assalariados e não pelos que vivem dos lucros do trabalho. Diz-se que uma política tem financiamento *regressivo* quando os seus financiadores são os que possuem menores rendas e beneficiam, inclusive, os economicamente mais favorecidos. Em contrapartida, um financiamento *progressivo* é o que retira mais de quem tem mais recursos financeiros, podendo isentar estratos populacionais de baixa renda.

responsabilizando o Estado pela sua garantia e esvaziando a prédica liberal de que a pobreza e a desigualdade eram problemas individuais, gerados pelas próprias pessoas que deles padecem, ou pelos acasos do destino e de circunstâncias imponderáveis. E mais: sua ampla aceitação desbancou a cultura filantrópica sempre presente, assim como impediu que a classe trabalhadora se transformasse em um sub-proletariado.

Por estar sempre associada ao trabalho, as primeiras coberturas da Seguridade assumiram a forma de seguro contra riscos laborais, de caráter obrigatório, legal e gerido pelo Estado. Por isso, sua ação inicial consistiu em proteger apenas quem era trabalhador ativo, tornando-se um instrumento meramente defensivo e reparador, e não preventivo, das mazelas produzidas pela economia de mercado. Foi com essa característica que ela surgiu na Alemanha³, sob os auspícios do chanceler conservador Otto von Bismarck, em 1883, o qual visava oferecer um antídoto à classe trabalhadora germânica contra ideais socialistas que já a inspiravam. Posteriormente, modalidades mais amplas de segurança social foram adotadas por outros países, no rastro da transformação do Estado Liberal (guiado pela ideologia liberal) em Estado Social (guiado pela ideologia social-democrata), a partir da Segunda Grande Guerra. Exemplo notório dessa tendência foi a instauração na Grã Bretanha, em 1942, de uma estrutura de Seguridade prevista no famoso Plano Beveridge, que substituiu os arranjos parciais e fragmentados de proteção pública britânica, por um outro, unificado e universal, abarcando inclusive quem não era trabalhador. Desde então, a Seguridade passou a se caracterizar como uma conjunção de dois sistemas: o *previdenciário*, de caráter contributivo, e o de *assistência social*, de caráter distributivo. É certo que William Beveridge – que deu nome ao Plano - contava, àquela época, com o apoio das políticas keynesianas de pleno emprego (masculino), que, já em 1933, nos Estados Unidos, sob o governo Roosevelt, foram usadas para, por meio do New Deal (Nova Política), combater os efeitos da Grande Depressão econômica, iniciada em 1929, e refazer a prosperidade daquele país. Portanto, Beveridge apostava na plena incorporação dos chefes de família no mercado de trabalho e na contribuição destes à Seguridade, para subsidiar essa política. Entretanto, essa intenção partia do pressuposto velado, que mais tarde se tornaria insustentável, de que a Seguridade Social teria como retaguarda uma estrutura familiar em que a mulher casada tinha suas necessidades atendidas não pelo Estado, mas pelo marido. A ligação entre mercado de trabalho e estrutura familiar

³ Há controvérsias a esse respeito, já que os esquemas de seguridade social são antigos, remontando a Babilônia.

patriarcal constituiu, por conseguinte, fator de fortalecimento desse mercado, e não a nacionalização da auto-proteção privada, o que contribuiu para excluir pessoas tanto dos empregos quanto da Seguridade. A solução encontrada para contornar essa exclusão, foi focalizar a assistência social na pobreza, a qual, apesar de ter sido várias vezes reformulada para não estigmatizar seus destinatários, não deixou de ocupar uma posição de inferioridade - presente até hoje - em relação aos seguros. Dessa forma, apesar de o Plano Beveridge ter sido o mais avançado esquema de Seguridade que o mundo conheceu, ele não cumpriu a promessa de ser de fato universal. Ademais, com o esgotamento da doutrina econômica keynesiana nos fins dos anos 1970 e a imediata ascensão da ideologia neoliberal que lhe é contrária, a Seguridade Social sofreu fortes reorientações regressivas.

Hoje as tensões presentes nos distintos sistemas nacionais de Seguridade Social trazem à tona o dilema entre optar pelo retorno do modelo clássico bismarckiano, de caráter essencialmente contributivo e, portanto, centrado nos trabalhadores do mercado formal, ou pelo modelo anglo-saxão, beveridgiano, de pendor universalista, basicamente financiado com recursos fiscais. A saída encontrada tem sido o meio termo, isto é, a combinação das características típicas dos dois modelos, mas com o elemento contributivo assumindo expressiva proeminência – o que, nas atuais condições de ausência de pleno emprego, de mudança na estrutura familiar e de envelhecimento populacional, intensifica a demanda pela assistência por um viés restritivo, privatista e compensatório. Sendo assim, o Estado diminui o seu raio de proteção e de garantia de direitos e permite à iniciativa privada intensificar sua presença nos espaços da Seguridade, sobretudo sob a forma de Planos e Fundos de Pensões, legalmente amparados, cujas prestações podem ou não ser complementares às prestações públicas.

O fato é que com essas reorientações tem prevalecido na contemporaneidade um tipo de Seguridade Social que contempla três arranjos, a saber:

a) o *profissional contributivo*, que abarca apenas quem está inserido no mercado de trabalho, sendo basicamente financiado pelo próprio empregado e pelas empresas empregadoras;

b) o *complementar livre* e, portanto, opcional, também financiado pelas cotizações dos empregados como suplementação ao regime público;

c) o *não contributivo*, caracterizado pela provisão, a cargo dos orçamentos gerais do Estado, de um mínimo de subsistência a quem comprovar sua condição de pobreza.

Esses arranjos estão simultaneamente presentes em quase todos os contextos nacionais, mas sua utilização varia de acordo com a realidade cultural, ideológica e institucional de cada país ou região. Na Europa, por exemplo, há vários modelos, com nítidas diferenças entre eles, a saber⁴:

- a) modelo *continental*, de caráter contributivo e possuidor dos seguintes traços definidores: *corporativismo social*, *subsidiariedade funcional* e *segmentação ocupacional*. O corporativismo social resulta dos pactos ou acordos entre os principais agentes econômicos e sociais (empresários e sindicatos dos trabalhadores, mediados pelo Estado) que se responsabilizam pela elaboração e provisão das políticas sociais. A subsidiariedade funcional inspira-se no princípio cristão da solidariedade privada entre os cidadãos que mantém relações mais próximas entre si, deixando por último a recorrência à proteção do Estado. Seu marco legal são os poderes estatais que avalizam as instituições que adotam essa modalidade de ação social. A instituição onde se espera que a subsidiariedade se aplique com maior êxito é a família devido a sua natural propensão de assegurar bem-estar para os membros. E, por fim, a segmentação ocupacional decorre do tratamento diferenciado que os sistemas de seguridade social dos países que adotam esse modelo conferem às diferentes categorias de trabalhadores.
- b) modelo *anglo-saxão* cuja marca é a transição do universalismo para a seletividade na proteção social e o financiamento da Seguridade por meio da arrecadação de impostos gerais;
- c) modelo *nórdico*, ou Escandinavo, no qual prevalece a busca da harmonização dos ideais igualitários, garantidos pelo Estado, com o crescimento econômico e o pleno emprego;

⁴ Cf. MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios*: la “última red” de protección social. Barcelona: Ariel, S.A, 2000.

- d) modelo *mediterrâneo*, ou da Europa do Sul, onde sobressai a participação da sociedade, especialmente da família como produtora e distribuidora do bem-estar, em relação ao envolvimento do Estado.

Do exposto, conclui-se que, desde os anos 1980, não foi elaborada uma nova política de Seguridade Social compatível com os desafios contemporâneos, no marco da extensão da cidadania garantida pelo Estado. Os esforços adotados tem sido no sentido de manter a existência da Seguridade Social como condição indispensável ao desenvolvimento econômico, não havendo, portanto, previsão de seu desmantelamento ou privatização de forma absoluta.

.....