

## Pressões e transformações no regime do bem-estar social turco

### Pressures and transformations of the Turkish welfare regime

*Carlos SOTO IGUARÁN\**

**Resumo:** O Estado, a família e o mercado são os principais pilares dos regimes de bem-estar social que têm diferentes configurações de país para país. Na Turquia, esses mecanismos estão sob uma crescente pressão nos dias de hoje. A família parece ser incapaz de estender a proteção para além do núcleo residencial. Além disso, o apoio ao emprego rural e à moradia urbana oferecido através das redes clientelares vem diminuindo. O seguro-salário (subsídio pago a trabalhadores que mudam de emprego e passam a receber menos) – um modo de acessar o sistema de proteção social – também tem sido desafiado pelas características do mercado de trabalho. Defendemos que a estrutura do desemprego é crescentemente incompatível com a estrutura do sistema de bem-estar social existente, que se concentra na segurança de trabalhadores formais. Será que nesse contexto as reformas previdenciárias e da saúde levarão a uma melhor articulação entre formas de emprego e o sistema de proteção social? A primeira parte do artigo analisa a evolução do mercado de trabalho desde a década de 1990. Os recentes ajustes desse mercado ocorreram num contexto de mudanças estruturais na regulamentação das relações de trabalho e do modelo econômico. A segunda parte do artigo examina as reformas na proteção social. Primeiramente analisamos os ajustes dos parâmetros da previdência (por idade e tempo de contribuição e as taxas de substituição). Em segundo lugar, examinamos as medidas adotadas para garantir o acesso universal à saúde e demais serviços. Acreditamos que outras formas de seguro e/ou assistência podem ser necessárias ao aumento do escopo e amplitude da cobertura. A última seção explora três possíveis transformações do regime do bem-estar social turco: aumento da flexibilidade do mercado de trabalho, um papel mais importante dos seguros privados e o escopo dos mecanismos de assistência social.

---

\* Graduado pelo Institut d'Etudes Politique de Paris, mestre em Economia dos Recursos Humanos e das Políticas Sociais e doutor em Economia pela Universidade de Paris 1 - Panthéon Sorbonne. Atualmente é pesquisador senior do Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris. Área de concentração: proteção social nos países em desenvolvimento (América Latina, África do Norte), mais especificamente nas ligações entre as políticas sociais e o mercado de trabalho. E-mail: carlos.soto@cee-recherche.fr

## Introdução

Nas décadas de 1990 e 2000, o regime de proteção social turco sofreu muitas mudanças e até hoje vem sofrendo diferentes tipos de pressão. Este artigo analisa como o regime turco tem evoluído e como ele pode vir a se transformar num futuro próximo, devido às mudanças estruturais da economia e, principalmente, às recentes evoluções e características do mercado de trabalho. Essa questão é particularmente importante do ponto de vista da necessidade de se alcançar a cobertura contra riscos sociais.

Nosso primeiro passo é apresentar como o sistema está organizado e que mudanças têm sido introduzidas nos últimos anos. Com esse objetivo, recorreremos à literatura comparativa sobre políticas sociais que destaca as particularidades de um país ou grupo de países no que diz respeito à organização e prestação da assistência social através de uma ação conjunta entre Estado, mercado e família. De acordo com Esping-Andersen (1999), este último se refere a uma *tríade inter-causal* que permite a identificação dos regimes de bem-estar social. Eles são definidos como “[...] arranjos sistemáticos e repetidos através dos quais as pessoas buscam a segurança dos meios de subsistência tanto para si próprias quanto para seus filhos e descendentes” (GOUGH, 2004, p. 5). Regimes de bem-estar social possuem três componentes principais: O *pluralismo de bem-estar*, com

diferentes níveis de intervenção do Estado, mercado e família; esse pluralismo leva ao *resultado do bem-estar social*, medido pelo nível de independência que o indivíduo atinge tanto do mercado quanto da família; o componente final – *estratificação* – é o resultado de componente anterior, uma vez que estados de bem-estar social criam uma determinada ordem de classes e status dentro de uma sociedade. Os três componentes estão, assim, inter-relacionados, criando uma evolução *path-dependent* (dependente do caminho) dos regimes (POWELL; BARRIENTOS, 2004; BARRIENTOS, 2009). Pesquisas sobre esse assunto expandiram-se ao longo da década de 1990, após o trabalho seminal de Esping-Andersen (1990; 1999), ao ponto de Abrahamson (1999) citar o desenvolvimento de um empreendimento de modelagem de bem-estar social. Em países desenvolvidos, a consolidação de regimes de bem-estar social é baseada na legitimidade do Estado, mercado de trabalho disseminado e amplos mercados financeiros. O estudo do bem-estar social também vem despertando interesse em países em desenvolvimento, onde essas características nem sempre são encontradas. A vantagem da literatura sobre a modelagem de bem-estar social para estudar esse contexto é que ela não é limitada à intervenção do Estado, mas combina o papel da família e das esferas pública e privada (GOUGH, 2004).

Devido à sua estrutura corporativista e fragmentada somada ao papel central desempenhado pela família, o regime do bem-estar social turco é freqüentemente associado ao regime do bem-estar social do Sul da Europa. Entretanto, essas características também são típicas de países em desenvolvimento. A primeira seção permite a classificação da Turquia no universo das tipologias de regimes de bem-estar social, levando em conta as recentes reformas introduzidas ao sistema de proteção social. Este último parece estar mal-adaptado às formas dominantes de emprego, o que é comum em economias com grandes fatias de emprego informal. Conseqüentemente, questionamos se as reformas adotadas na década de 2000 permitem uma melhor articulação com o mercado de trabalho, levando a um maior número de contribuintes e beneficiários. Atualmente, a falha na arrecadação traduz-se em altos níveis de dependência dentro do sistema, gerando déficits financeiros. As reformas parecem não alterar essa tendência. Assim, o mercado de trabalho continuará a desempenhar um importante papel nas possibilidades de adesão ao sistema previdenciário, uma situação que é confrontada com as formas de emprego dominantes.

Visando entender sua articulação com a esfera da proteção social, esse ponto é analisado na segunda seção deste estudo, onde nosso foco são os fatores específicos que afetam a criação de empregos. Três fatores serão considerados. Em primeiro lugar, as pressões demográficas aumentam o crescimento da força de trabalho, que ultrapassa a disponibilidade de em-

pregos na economia. Em segundo lugar, as mudanças estruturais em curso na economia: por um lado, os trabalhadores são empurrados da agricultura para a indústria e setores de serviços que têm uma capacidade de absorção limitada. Por outro, apesar do recente crescimento sustentado, a economia parece estar numa situação frágil para estimular empregos. Por último, o desempenho do mercado de trabalho em termos de quantidade e principalmente de qualidade de emprego é influenciado pelas novas leis trabalhistas adotadas no início da década de 2000. Enquanto algumas medidas visam à segurança da carreira dos trabalhadores, outras aumentam a flexibilidade dentro e fora da empresa. Conforme a criação de subempregos cresce, o número de trabalhadores capazes de contribuir com a previdência social definha. Nesse sentido, a questão central deste artigo é verificar se o regime do bem-estar social turco irá manter a atual estrutura e funcionamento, ou se ele encontrará maneiras de se adaptar, considerando os custos e limitações em jogo.

A terceira seção explora a possível evolução vislumbrada, levando em conta as tendências atuais. Nessa parte, três pontos principais serão abordados. O primeiro diz respeito aos efeitos que o aumento da flexibilidade do mercado de trabalho e a redução das contribuições sociais poderiam ter em termos de índice de adesão ao sistema previdenciário. De acordo com as organizações internacionais, essas recomendações devem promover a criação de empregos formais e diminuir os incentivos ao trabalho informal. A validade de ambos os argu-

mentos é analisada neste estudo. Em segundo lugar, exploramos os prováveis efeitos que um papel mais ativo dos mecanismos de segurança social privada poderia vir a ter. O papel do mercado na esfera da proteção social ainda é marginal na Turquia, mas as provisões do bem-estar social oriundas do setor privado devem se desenvolver nos próximos anos. Os efeitos em termos de desigualdade, acesso e solidariedade precisam ser levados em conta. Um terceiro elemento a ser examinado é a inclusão de um componente não contribuinte ao sistema e, dessa maneira, verificar que forma a assistência social poderia tomar. A questão diz respeito à implementação e a viabilidade desse componente e se a assistência receberá o status de caridade ou se será considerada um direito do cidadão.

Visamos entender a atual configuração do regime do bem-estar social turco e sua possível evolução, constatando quais dessas opções irão prevalecer. Uma solução combinada nesse caso não pode ser recusada, uma vez que uma opção não exclui a outra. Tudo dependerá das escolhas políticas e evolução sócio-econômica que determinarão o formato do *pluralismo de bem-estar*.

### **1 O regime do bem-estar social turco: características do sistema de proteção social**

Nesta seção, caracterizamos o *pluralismo de bem-estar turco*, começando pela análise do sistema de proteção social, enten-

dido como instituições formais estabelecidas pelo estado a fim de proteger os indivíduos contra riscos relacionados à doença, invalidez, velhice, desemprego, etc. Também mencionamos o papel desempenhado pelas famílias na produção do bem-estar social para seus membros, além de analisar a provisão do bem-estar social por parte do mercado.

A Tabela 1 mostra as principais características do componente do seguro social no sistema. Antes da reforma de 2006, três fundos para diferentes tipos de trabalhadores coexistiam. O grau de seguridade social variava de um fundo para outro, assim como o nível de contribuição. Funcionários públicos eram beneficiados com o mais alto nível de proteção, sendo que eles eram os que menos contribuíam com o sistema. De acordo com as estatísticas oficiais, o total da população coberto pelo sistema é de 82%.

Os fundos para servidores públicos (*Emekli Sandigi*) e para funcionários privados (Instituições de seguridade social – SSK) foram criados depois da Segunda Guerra Mundial e seu foco foi gradualmente expandido: primeiro para trabalhadores de pequenas empresas (com menos de 10 empregados) em 1964; mais tarde, em 1977, para trabalhadores agrícolas e domésticos contratados. Através da criação de um terceiro fundo em 1971, *Bağkur*, artistas e autônomos também foram inclusos no sistema.

No caso das aposentadorias, cada instituição estatal organizou fundos de pensão

para a população participante através de um sistema auto-financiado (*pay-as-you-go*). O sistema de saúde também foi dividido entre as três instituições mencionadas que financiaram as despesas médicas de seus afiliados<sup>1</sup>. As provisões foram tanto privadas quanto públicas através de instituições pertencentes ao Ministério da Saúde, Universidades e fundo SSK. A proteção contra o desemprego foi recentemente introduzida para completar o componente da seguridade social. O fundo *Is-Kur* cobre o desemprego involuntário daqueles que tenham contribuído durante pelo menos 600 dias nos três anos que antecederam a dispensa.

---

<sup>1</sup> As despesas com servidores públicos não eram pagas pelo *Emekli Sandigi*, mas diretamente pelo Ministério das Finanças.

Tabela 1 Instituições de Seguridade Social

| Instituições de Seguridade Social  |   |                                      |                                    |
|--|---|--------------------------------------|------------------------------------|
| Fundos   | SSK   | Emekli Sandigi                       | Bağ-Kur                            |
| Alvo   | Empregados do Setor Privado                             | Funcionários Públicos                | Artesãos, autônomos, desempregados |
| Riscos   | Pensões (invalidez, idade, viuvez)                      | Pensões (invalidez, old-age, viuvez) | Pensões (invalidez, idade, viuvez) |
|  | Seguro Saúde (doença, maternidade e benefícios médicos) |                                      |                                    |
|  | Acidentes de trabalho<br>Desemprego*                    | Acidentes de trabalho<br>N.D.        | N.D.<br>N.D.                       |
| <b>Contribuições Sociais</b>   |   |                                      |                                    |
| Empregadores   | 15%   | 20%                                  | -                                  |
| Empregados   | 21,5% - 27%   | 15%                                  | -                                  |
| Autônomos  | -   | -                                    | 20% (pensão) + 20% (saúde)         |
| Estado   | 1%*   | -                                    | -                                  |
| <b>Cobertura (2008)</b>  | 82% (todos os regimes)                                  |                                      |                                    |
| População em idade produtiva<br>Coberta por um regime de pensões (GESS- ILO)             | 37,7  |                                      |                                    |
| Contribuintes ativos de um regime pensões (% da população em idade produtiva) (GESS-ILO) | 29,2  |                                      |                                    |

\* O seguro desemprego é organizado pelo fundo Is-Kur. O Estado contribui com 1%, o empregado com 1% e o empregador com 2%. Fonte: www.ssk.gov.tr; www.socialsecurityextension.org; www.ssaonline.us

O componente assistencial possui várias instituições com diferentes alvos. O programa mais importante é o *Green Card*, cujo orçamento total em 2008 foi de 4 bilhões de Novas Liras (YTL) e beneficia mais de 9 milhões de pessoas. Esse cartão (*Green Card*) foi introduzido em 1992 como uma maneira oferecer cobertura àqueles indivíduos mais desprovidos, sem capacidade de contribuição. Também há instituições de Seguridade Social que assistem pessoas portadoras de necessidades especiais: O General Directorate of Foundations (Diretório Geral de Fundações) e sua rede descentralizada; A Social Assistance and Solidarity Foundations (SYDGM), O Instituto de Serviços Sociais e Assistência à Criança, O Ministério da Educação e as Prefeituras Municipais, que oferecem tipos de diferenciados de ajuda. No total, mais de 11 milhões de pessoas recebem algum tipo de assistência na Turquia, esses fundos re-

presentaram 0,94% do PIB em 2008 (STATE PLANNING ORGANIZATION, 2007)<sup>2</sup>. Partindo dessa configuração institucional e utilizando as tipologias existentes em países desenvolvidos e em desenvolvimento, a próxima seção caracteriza o regime do bem-estar social turco.

### Tipologias de regime do bem-estar social

Esping-Andersen (1990; 1999) explica como e porque o bem-estar social é organizado de maneiras diferentes dependendo do país. Ele diz que: “[...] a existência de regimes de políticas sociais reflete as circunstâncias em que políticas de curto prazo, reformas, debates e tomada de decisões ocorrem dentro de es-

<sup>2</sup> Beneficiários em nível local ou assistência oriunda de instituições privadas não estão incluídos.

truturas de institucionalizações históricas que diferem qualitativamente entre países” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 80). O seu *Mundo do bem-estar social capitalista* é composto de três tipos ideais que variam de acordo com o grau de desmercadorização e estratificação. No regime Liberal, associado a países anglo-saxônicos, a desmercadorização é minimizada, uma vez que a provisão do bem-estar social oriunda do mercado possui um papel central e a estratificação resulta dos diferentes poderes de compra. A desmercadorização é máxima em regimes sócio-democratas (encontrados em países nórdicos) e, assim, a estratificação é mínima, uma vez que o sistema é fundamentado na cidadania e numa abordagem baseada em direitos. No regime conservador-corporativista (encontrado principalmente na Europa continental), a desmercadorização está ligada ao status do emprego, que também determina o nível de estratificação. Aqui, a família desempenha um papel central<sup>3</sup>. Para identificar o regime do bem-estar social turco, precisamos prestar atenção especial na extensão do modelo de bem-estar social a outras regiões. Falaremos adiante sobre as particularidades dos países do sul europeu e outras tipologias encontradas em países em desenvolvimento.

Tem-se debatido com frequência se países com Grécia, Espanha, Portugal e até mesmo Itália constituem um regime próprio. Muitos autores dizem que é

---

<sup>3</sup> Essa tipologia foi muito criticada de diferentes maneiras. Veja, por exemplo: Bambra (2007), Kautto (2002), Arts; Gelissen (2002), Scruggs e Allan (2006), Powell e Barrientos (2008).

possível referir-se a um regime mediterrâneo, da orla latina ou do sul da Europa, ou pelo menos a uma subcategoria do modelo continental (LEIBFRIED, 1992; FERRARA 1996, BONOLI, 1997)<sup>4</sup>. Ferrara (1996) considera quatro elementos distintivos. Primeiro, o sistema de proteção social é construído ao redor do status ocupacional e é altamente fragmentado, dada a coexistência de vários regimes com diferentes graus de proteção. De fato, a proteção generosa dada a funcionários centrais contrasta com os baixos benefícios recebidos pelos demais. A consequência, e segunda característica, é que a família tem papel central como unidade produtora do bem-estar social. Nesse sentido, é importante que um membro da família tenha acesso à proteção social para que seus parentes também possam se beneficiados. Em terceiro lugar, esses países conseguiram estabelecer um sistema de saúde universal, que os afastam de uma tradição corporativista. O acesso ao sistema é fornecido de maneira normatizada, através dos serviços de saúde do país e baseado no direito dos cidadãos. No entanto, a intervenção do setor privado é importante, em detrimento dos atores públicos. Em quarto lugar, esse regime é permeado por interesses particulares e de clientela. Como quinta característica, é possível

---

<sup>4</sup> Em sua resposta a críticas, Esping Andersen (1999) duvida da validade de um quarto modelo, já que não há grandes desvios do modelo conservador em relação ao papel desempenhado pela família. Para cada subgrupo de países, ele compara a correlação entre desfamiliarização e familiarização do estado de bem-estar social com a taxa de empregabilidade feminina e não encontra diferenças significativas.

acrescentar a baixa intervenção na área da assistência social. A partir de indicadores de grau de generosidade, exclusão e nível de programas assistenciais, Gough (2001) identifica diferentes grupos de países, dentre os quais os do Sul da Europa têm a nota mais baixa e são mencionados como tendo uma *assistência rudimentar*.

Algumas características de regimes de bem-estar social em países em desenvolvimento podem também ser úteis para caracterizar o regime turco. Dada a baixa penetração do estado e a grande informalidade do setor nesse contexto, parece preferível usar o termo regimes de bem-estar social, ao invés de estados de bem-estar social. O Estado não é o componente central e aparece particularmente como um elemento constitutivo do *pluralismo de bem-estar* com o mercado, a família e outras instituições e mecanismos informais e formais<sup>5</sup>.

A tipologia de países em desenvolvimento inclui um regime informal de seguridade social<sup>6</sup>. Neste último, a família e a comunidade são importantes para a provisão de bem-estar social e apenas traba-

lhadores segurados conseguem ter alguma garantia de proteção social. Os demais trabalhadores estão sujeitos a relações de mercado.

Barrientos (2004) considera que, na América latina, prevalece um regime informal-conservador, em que as famílias estão também no centro *pluralismo de bem-estar*. Alguns trabalhadores se beneficiam dos “[...] fundos de seguro social ocupacionalmente estratificados [...]” e de uma extensa e generosa legislação de proteção, além de serviços como educação e saúde serem declaradamente universais. O paralelo com regimes corporativistas-conservadores está no papel do status ocupacional: A classe trabalhadora é altamente coberta e seus direitos estendem-se às famílias. O apelo informal vem do acesso limitado a instituições formais de bem-estar social, dada a divisão formal/informal no mercado de trabalho<sup>7</sup>. Os padrões descritos são, assim, similares àqueles encontrados em regimes do Sul da Europa. Veremos a seguir como a Turquia se encaixa nessas tipologias.

---

<sup>5</sup> “Regime do bem-estar social é um termo geral que se refere ao conjunto de arranjos institucionais, políticas e práticas que afetam o resultado do bem-estar social e os efeitos da estratificação em diversos contextos sociais e culturais” (GOUGH, 2004, p. 26).

<sup>6</sup> Também existem regimes de estado de bem-estar social e regimes de inseguridade informais, onde não há padrão dos mecanismos de produção do bem-estar devido ao grau de instabilidade que prevalece (GOUGH, 2004).

---

<sup>7</sup> Como regime conservador-informal é uma categoria muito geral que engloba diferentes países em desenvolvimento, deve-se esperar encontrar subcategorias nesses casos. Por exemplo, usando análise de clusters, Martinez-Franzoni (2008) classifica a América Latina em três diferentes regimes: Regime de bem-estar social, de regime estratificação social, e regime informal-familialista.

### **Como o regime turco pode ser classificado?**

Será que o regime de bem-estar social turco se aproxima de características anteriores? Primeiramente, o status ocupacional é determinante para acessar o sistema de proteção social: O emprego é um mecanismo central. Se for levado em consideração o número de regimes anteriores à reforma de 2006, podemos dizer que a Turquia tem um *nível médio* de fragmentação, com fundos separados para funcionários públicos e privados e para outras categorias<sup>8</sup>. No entanto, uma fragmentação resulta de uma maior divisão surgindo da real possibilidade de contribuir com o sistema, dada a grande parcela do setor informal. Assim, há diferenças no grau de proteção, visto que trabalhadores formais são beneficiados com grandes garantias, comparados ao demais. Esse hiper-garantismo é visível em taxas de substituição das pensões. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Turquia ocupa, com uma grande margem de diferença, o primeiro lugar, com taxas superiores a 100% (Figura 1). As diferenças também existem no setor da saúde. Membros da *Emekli Sandigi* tiveram uma grande cobertura e puderam escolher entre tanto recursos públicos quanto privados.

Membros da SSK puderam apenas ser atendidos nos hospitais próprios da instituição e empresas afiliadas à *Bağkur* tiveram direitos mais restritos e precisavam de 90 dias de filiação prévia

---

<sup>8</sup> Na Espanha, mineiros, pescadores, e agricultores possuem seu próprio regime. Na Turquia eles são atribuídos ao fundo dos empregados privados e fundo dos trabalhadores autônomos. Em Portugal, há uma pequena distinção entre os setores privado e público. Na Itália e na Grécia, a fragmentação é alta, já que muitos fundos coexistem (FERRARA, 1996).

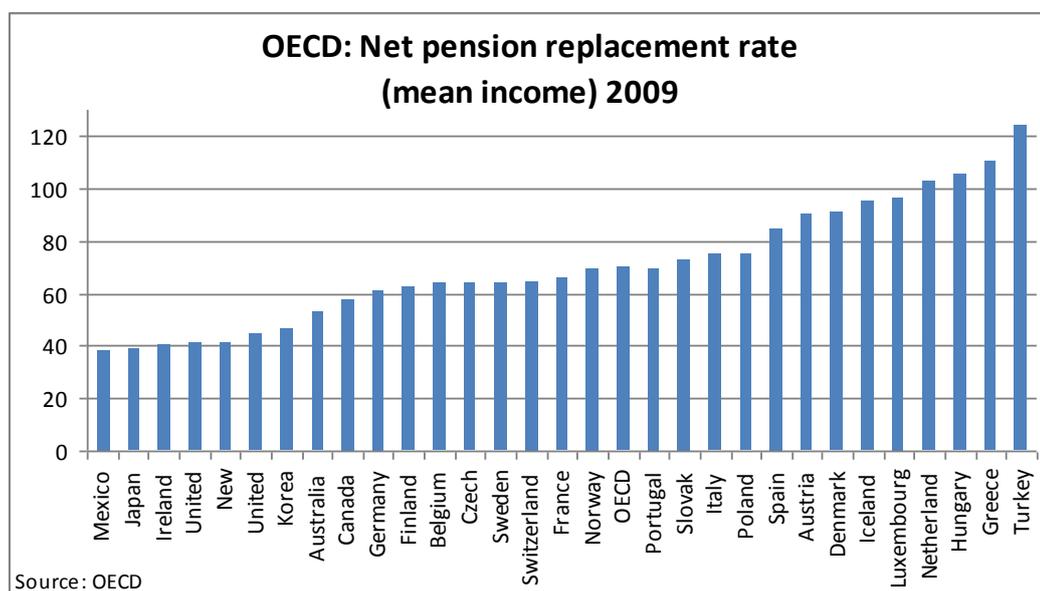


Figura 1. OECD: net pension replacement rate (mean Income) 2009. Fonte: OECD.

Em segundo lugar, enquanto que algumas pessoas são beneficiadas por muita proteção, o restante da população recebe pouca seguridade das instituições formais de bem-estar social. De acordo com a State Planning Organization (2007), a expansão social da Turquia em 2007 alcançou 14,4% do PIB, a saúde representou 4% e as pensões, 6,6%. Essas despesas, somadas a mecanismos de seguro, representaram mais de 2/3 dos gastos, enquanto que a assistência social e pagamentos de rendimentos de programas sociais somam apenas 0,7% <sup>9</sup>. Os gastos da assistência social são, então, muito limitados quando comparados aos de países da OCDE. A Turquia aparece atrás de até mesmo países como Coréia e

México (Figura 2)<sup>10</sup>. Em terceiro lugar, apesar do caráter corporativista do sistema, tem havido uma aspiração à universalização do sistema de saúde. O *Green card* foi introduzido como um passo intermediário nessa direção. Mais recentemente, a *Lei Geral de Seguros-Saúde* foi promulgada com o propósito de estender a cobertura a toda população. No entanto, o maior desafio da universalização é que ela ocorra em conjunto com a melhora da qualidade dos serviços.

Além disso, para instituições formais do bem-estar social, outros tipos de atores e arranjos intervêm e moldam o *pluralismo de bem-estar social*. Por outro lado, a família é convocada a desempenhar um

<sup>9</sup> Gastos com educação representam 3%. Despesas com o Green Card são incluídas no componente da saúde.

<sup>10</sup> Para mais detalhes sobre a análise baseada em ESSPROS da Eurostat, SOCX da OECD e ILO statistics, veja Buğra e Adar (2007).

importante papel, ao ponto de alguns alegarem que “[...] ao invés de um modelo de estado de bem-estar social, o caso turco é caracterizado com um modelo de bem-estar social baseado na família” (ERMAN, 2003, p.42). O princípio da subsidiariedade se aplica ao caso turco no sentido de que o Estado reconhece e delega a proteção do indivíduo à família. Por exemplo, a elegibilidade para benefícios de pensões não contributivas depende de se o beneficiário em potencial possui um filho ou filha que esteja na posição de oferecer renda-suporte (WORLD BANK, 2005)<sup>11</sup>. Assim, as famílias aderem ao sistema previdenciário de uma maneira extensiva e indireta, uma vez que eles recebem benefícios de saúde ou sustento através do membro da família responsável pela adesão.

O papel do homem como chefe de família é central nesse caso, mas as mulheres também realizam importantes tarefas dentro do lar, contribuindo com a manutenção do bem-estar. Essa atividade dificilmente pode ser combinada com o emprego porque não há muitas oportunidades de trabalho de meio expediente e nem muita disponibilidade de instituições de cuidados (creches, lares de idosos, etc.). Portanto, os idosos e crianças dependentes tornam-se responsabilidade das mulheres (ECONOMIC RESEARCH FORUM, 2005). Devido a esse fator, a Turquia possui uma das menores parti-

cipações femininas nas taxas de emprego, conforme veremos mais adiante<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Essa condição foi estabelecida pela Lei nº2.022, de 1977. Mais de 1 milhão de pessoas se beneficiam desse tipo modalidade, o que é inferior ao nível de pobreza absoluto.

---

<sup>12</sup> Em países do sul europeu, onde a família também desempenha um papel importante no regime do bem-estar social, Moreno (2006) relata a emergência da super-mulher, uma vez que a atividade feminina no mercado aumenta, sem redução de suas responsabilidades familiares.

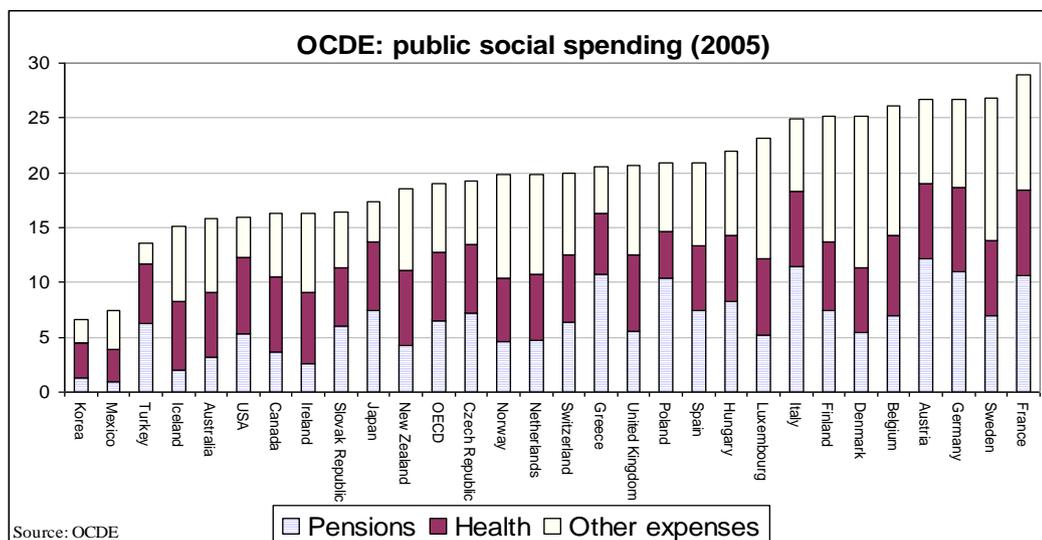


Figura 2. OECD: public social spending (2005). Fonte: OECD.

Além da família, há outras *redes informais de reciprocidade* que incluem parentes, vizinhos, e comunidades étnicas ou religiosas (STUDY..., 2003). O Estado também vem incentivando esses arranjos informais através de suas políticas para o setor agrícola e de habitação urbana. Primeiramente, os agricultores eram beneficiados com generosas isenções de impostos e preços mais baixos. Bolsas e subsídios garantiam o apoio eleitoral e substituíam políticas contra o desemprego e a pobreza.

Em segundo lugar, o desenvolvimento de assentamentos urbanos informais (*gecekondü*) não podia ocorrer sem a permissão das autoridades públicas. Eles não apenas permitiam que os domínios públicos fossem usados para que imigrantes construíssem suas casas, mas também conduziam a legalização desses assentamentos e a oferta de serviços públicos (BUĞRA, 2003).

Arin (2002, p.83) considera que o regime do bem-estar social turco “[...] foi estabelecido de acordo com os princípios de um modelo de seguridade social liberal”. Ele acredita que o regime seja minimalista, já que os benefícios são pequenos e a assistência é direcionada aos mais necessitados. É verdade que existe uma “[...] estreita identificação de riscos sociais [...]”, como dito por Barrientos (2004). No entanto, em regimes liberais é responsabilidade do estado intervir quando o mercado falha na provisão do bem-estar social. Em países em desenvolvimento, é a *falha* do Estado por si só que explica o reconhecimento mínimo de direitos. O desenvolvimento de mecanismos de segurança social privada na Turquia é uma das possíveis evoluções que exploraremos na próxima seção deste artigo.

Ao contrário de Arin (2002), acreditamos que o regime turco está mais próximo de uma tipologia conservadora, dado o seu caráter corporativista e familialista. Como dissemos, ele está próximo do modelo do sul da Europa, mas também próximo do regime Informal-conservador encontrado na América Latina. No primeiro caso, Grütjen (2008) acredita que suas principais diferenças em comparação com o regime do sul europeu sejam o papel marginal do mercado, da sociedade civil e das autoridades regionais, juntamente com a ausência de uma cobertura de saúde universal. Buğra e Keyder (2006) também acham pertinente essa comparação. Buğra e Adar (2008) chamam de um país “[...] sem um estado de bem-estar social maduro [...]”, com um grande setor informal e um papel central da família sem definições formais de direitos e deveres. Por fim, Gough (2001) inclui a Turquia nos regimes de assistência rudimentar.

As mesmas características permitem classificar a Turquia como um regime de seguridade informal ou, mais precisamente, um regime conservador-informal. Para Ferrara (1996, p.29), no modelo do sul europeu, “[...] os direitos ao bem-estar social são estão embutidos numa cultura política aberta e universalista e num Estado sólido, weberiano e impar-

cial na administração de suas próprias regras” (FERRARA, 1996, p. 29). Essa descrição também se aplica a regimes encontrados em países em desenvolvimento. Entretanto, como Gough (2004) menciona, neste último caso, o papel do estado é mínimo, para não dizer inexistente. Apesar de um recente aumento, os gastos sociais da Turquia estão mais próximos ao de países como o México do que de países do sul europeu (Figura 3). Portanto, vemos a Turquia como um país com um regime conservador-informal, cuja possível evolução gostaríamos de explorar.

Mesmo que a família e outros arranjos sociais descritos desempenhem um papel importante, o status ocupacional é um determinante central da provisão do bem-estar social na Turquia. A garantia do emprego está na base do regime do bem-estar social. Na prática, caso esse mecanismo falhe, mostrando a incompatibilidade das formas de emprego e da organização da proteção social, as pessoas irão procurar por outras formas de provisão do bem-estar. Como esse panorama muda com as atuais transformações do sistema de proteção social? Será que isso permitirá coberturas adicionais através do seguro-salário ou de outros meios?

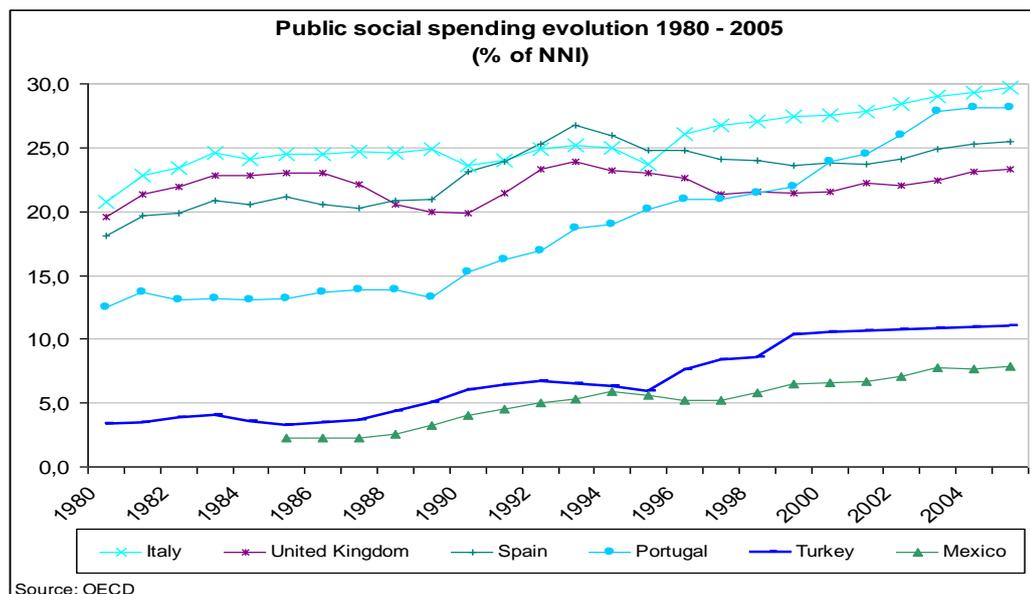


Figura 3. Public social spending evolution 1980-2005. Fonte: OECD.

### Recentes reformas do sistema de proteção social

As atuais reformas não podem ser analisadas separadamente da evolução da posição macroeconômica do país. De acordo com Boratav; Yeldan; Kose (2000), o ano de 1989 representa um marco para o modelo econômico, pois nesse ano a conta de capital foi liberalizada. No início da década de 1980, o país adotou um modelo voltado à exportação sob o qual o câmbio e a entrada de capital eram regulados. Com a subsequente abertura dos mercados financeiros globais, o controle sobre juros e taxas de câmbio foi perdido. Durante a década de 1990, o país iniciou um ciclo de endividamento crescente e em curto prazo que contribuiu para a volatilidade, crise financeira e decréscimo econômico, vivenciados ao longo dessa década. De fato, a dívida fiscal era modesta até 1996,

a partir de então, o déficit fiscal cresceu através da emissão de títulos da dívida pública. Conseqüentemente, a quantidade de Instrumentos de Dívida do Governo aumentou de 6% para mais de 50% do total do PIB até meados da década de 2000. Em 2001, os juros sobre a dívida interna alcançaram mais de 20% do PIB e a dívida do setor público, mais de 90%. As reformas estruturais e os programas de deflação sob a proteção do FMI levaram à implementação de programas de austeridade para atingir o superávit primário do setor público<sup>13</sup>. Essa meta demandava rigor e cortes dos gastos públicos. Como resultado, os gastos com investimentos públicos diminuíram de 20% em 1975, para 5% dos gastos totais, em 2003. Nesse cenário de consolidação

<sup>13</sup> Na Carta de Intenção de 2003, a meta de 6,5% de superávit foi acordada: [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/4gg\\_n\\_m\\_eng.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/4gg_n_m_eng.pdf).

fiscal, a reforma da seguridade social foi promovida, já que as transferências do governo para instituições de seguridade social aumentaram de 3,6% em 1988, para 11% em 2003. Comparados com os pagamentos de juros das dívidas públicas, esses gastos ficaram perto de 0% dos gastos totais do meado da década de 1970 e aumentaram para 40% destes, em 2003 (PAMUKCU; YELDAN, 2005; ELVEREN, 2008). Nesse sentido, a afirmação de que o déficit da seguridade social é o principal fator da instabilidade macroeconômica precisa ser revista. Entretanto, esse foi o argumento usado para introduzir as recentes mudanças no sistema.

Particularmente no caso das pensões, os déficits foram explicados por leis anteriores que estabeleceram regras gerais em favor dos pensionistas e aumentaram as despesas, além da falta de receita ligada ao desempenho do mercado de trabalho<sup>14</sup>. As leis introduzidas em meados da década de 1980 e início da de 1990, permitiram que as pessoas tivessem acesso a pensões antes dos 40 anos de idade. De fato, em 1992 a idade para aposentadoria era de 38 anos para mulheres e 43 anos para os homens, 25 anos de permanência no sistema e 5000 dias de contribuição. Caso os segurados tivessem sido inscritos durante os estudos, antes de começar a trabalhar, esse período já seria contado para efeito de aposentadoria. Os aposentados precoces ainda são um problema

---

<sup>14</sup> Karayel; Math (2007) mencionam um fator adicional: os investimentos feitos pelos fundos de Seguridade Social em empresas públicas e privadas e títulos públicos, que tiveram resultados baixos e negativos entre 1974 e 1996.

nos dias de hoje. Jovens trabalhadores recebem suas pensões e têm acesso ao sistema de saúde sem pagar qualquer contribuição, além disso, continuam trabalhando informalmente, evitando o pagamento de impostos de qualquer natureza. Isso é ainda mais problemático porque a Turquia tem longos períodos de elegibilidade para a aposentadoria (OCDE, 2006; WORLD BANK, 2006)<sup>15</sup>.

Como solução, em 1999, foi implementada uma primeira reforma visando o aumento de receita e redução de despesas. As novas regras adotadas incluíam: aumento da idade de aposentadoria de 58 para 60 para homens e 50 para 55 para mulheres; 2000 dias de contribuição foram adicionados, totalizando 7000 dias; a base de cálculo de contribuição passou a incluir todo o período contribuído, não apenas os últimos 10 anos; a taxa de substituição foi diminuída (53% para 7000 dias de contribuição, 61% para 8500 dias e 72,5% para 10.800 dias de contribuição). Em 2006, outra reforma, com regras ainda mais rígidas, foi adotada: o salário referência passou a ser indexado à inflação e à evolução salarial, não ao crescimento do PIB mais taxa de inflação; os 25 anos de participação no sistema e o período de contribuição foram aumentados para 9000 dias de contribuição para todos os casos; o valor de pensão acumu-

---

<sup>15</sup> O período médio de aposentadoria é o mais longo em países da OCDE: 28 (32) para homens (mulheres) devido à idade elegível de 47 (44) e expectativa de vida de 75 (76) (OCDE, 2006). De acordo com o World Bank (2006), em 2002, 21% do coorte de 45 anos recebiam aposentadoria, 65% e 78% no caso de pessoas com 55 e 65 anos, respectivamente.

lado foi diminuído e a idade para aposentadoria foi estabelecida em 65 anos para todos (KARAYEL; MATH, 2007). O problema com essas reformas foi que os longos períodos de transição antes da sua implementação integral retardaram os efeitos esperados em termos financeiros. Por exemplo, a nova idade para aposentadoria não será efetivada até 2043 para homens, conseqüentemente, a aposentadoria precoce continuará a existir. Portanto, há diferentes regras de aposentadoria produzindo desigualdades entre gerações (OCDE, 2006). O Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) demandam uma aceleração nos períodos de transição e principalmente uma redução de incentivos para trabalhadores que se aposentam precocemente. Como veremos na próxima seção, eles recomendam a redução do nível de contribuição como meio para aumentar a adesão ao sistema previdenciário e reduzir o emprego informal.

O sistema de saúde também foi parte de grande reforma em 2006. Entretanto, desde o início da década de 1980, têm sido feitos esforços para implementar novas regras e mecanismos para o gerenciamento e a prestação de serviços de saúde. As diferentes tentativas como a *Lei Básica de Serviços de Saúde* em meados da década de 1980 ou o *Congresso Nacional de Saúde* em meados da década de 1990 foram barradas devido a decisões da Corte Constitucional; instabilidade política; ou oposição de ONGs, de sindicatos e de associações médicas (AGAR-

TAN, 2005). O Programa de Transformação da Saúde (PTS), proposto pelo partido AK em 2003, finalmente preparou o caminho para as atuais mudanças. As principais transformações que visavam garantir o acesso universal incluíam a separação da das funções de regulamentação, prestação e seguro. O Ministério da Saúde ficaria responsável pelo gerenciamento, planejamento, controle e supervisão e abandonaria seu papel de provedor. O Instituto de Seguridade Social ficaria responsável pelos seguros e deveria tornar todos os cidadãos participantes, mesmo aqueles sem capacidade de contribuição, através de um sistema não contributivo. A prestação dos serviços ficaria a cargo dos hospitais e instalações médicas, que ganhariam autonomia financeira e deveriam oferecer serviços de qualidade. Outras medidas que visam organizar os serviços de atenção estão sendo implementadas, como a medicina da família ou os programas de treinamento em recursos humanos (OCDE, 2008a).

Até que ponto essas reformas transformam o regime do bem-estar social turco e permitem uma melhor seguridade? A reforma de 2006 foi uma grande transformação, uma vez que os três fundos existentes foram unificados sob um mesmo teto: o Instituto de Seguridade Social. Para Adar (2007), esse foi um importante passo para dar fim à fragmentação e ao caráter corporativista do sistema anterior. As reformas do sistema de pensões foram meramente paramétricas, já que elas modificam principalmente as

regras de qualificação. As principais motivações são claramente reconhecidas e visam garantir a estabilidade financeira do sistema, reduzindo as limitações financeiras impostas às finanças públicas. A reforma da saúde foi mais ambiciosa que a anterior, visando uma cobertura universal, o que pressupõe grandes transformações. De acordo com o Programa de Transformação da Saúde, os seguros deveriam ser relacionados com a renda salarial. Isso sugere uma partida do regime corporativista, baseado no status ocupacional, em direção a um regime universalista. Entretanto, há dúvidas sobre a capacidade do sistema de cobrir pessoas com baixa capacidade de contribuição, ou seja, trabalhadores pobres e informais. Toksöz (2008) e a OCDE (2008a) demonstram sérias dúvidas a esse respeito. Até que novos mecanismos sejam totalmente postos em prática, não podemos falar em transformações no modelo de produção do bem-estar social. Portanto, o emprego ainda é determinante como mecanismo de seguridade social e a família ainda desempenha um papel ativo na proteção do indivíduo. A próxima seção explora o desempenho do mercado de trabalho buscando possibilidades de garantir os meios de subsistência através do emprego.

## **2 Pressões sobre o mercado de trabalho turco**

### **Pressões demográficas e mudança estrutural**

A análise do mercado de trabalho turco precisa considerar as atuais tendências demográficas e as transformações estruturais do país, uma vez que elas afetam a oferta de mão de obra. A Turquia reali-

zou uma transição demográfica em meio século, mas ainda possui uma significativa taxa de crescimento da população (crescimento médio anual foi de 1,3% entre 2002 e 2008). Isso abre uma “janela demográfica” no sentido do importante tamanho da população em idade de trabalho. Esse fator pode ser valioso na promoção de crescimento, já que a dependência das crianças e idosos é reduzida; mas também pode ser um desafio em termos de educação e geração de emprego, devido ao tamanho da população em idade produtiva (ERCAN, 2007).

Assim, a Turquia enfrenta o desafio da geração de emprego com a chegada do contingente da população jovem e trabalhadora. A absorção da força de trabalho que entra no mercado não tem de fato acontecido. Realmente existe uma lacuna entre o aumento de empregos e da população ativa. Enquanto a população empregada apresentou um aumento anual de 0,47% entre 2000 e 2008, a força de trabalho cresceu em média 1,08%. O resultado é que uma grande fatia dos trabalhadores não consegue alternativas de emprego como meio de sustento<sup>16</sup>. A falta de emprego formal resulta em pobreza, trabalho infantil, saúde pública precária, baixa produtividade e outros efeitos indesejados (AUER; POPOVA, 2003).

---

<sup>16</sup> Como mencionado pelo World Bank (2006, p.3): “[...] com uma população ainda crescente, a Turquia precisará gerar cerca de 10 milhões de empregos em 6 anos para alcançar a taxa de emprego atual em 2010, e precisará gerar 14 milhões de empregos para alcançar a taxa de Lisboa (70%)”.

Se a taxa de desemprego foi um tanto estável nos últimos anos, deve-se à redução da taxa de participação da força de trabalho que cresceu em menor taxa que a população em idade de trabalho (1,08% e 2,26%, respectivamente, entre 2000 e 2008). As taxas de participação estão bem abaixo da média da OCDE (51% em 2008 contra 73% em países da OCDE em 2008) e variam de acordo com gênero, idade, local, escolaridade e estado civil<sup>17</sup>. As mulheres, em particular, apresentam taxas de participação bem baixas (73% no caso dos homens e apenas 27% para as mulheres). Isso se deve à migração rural, incentivos à aposentadoria precoce, o aumento da abrangência da educação e a falta de empregos de meio-período e oportunidades de trabalho que exigem baixa qualificação (WORLD BANK, 2006).

A transformação estrutural da economia também contribui para taxas de participação mais baixas e aumenta a pressão sobre a necessidade de absorção do mercado de trabalho. De fato, a agricultura está diminuindo a sua contribuição para o PIB e seu nível de empregabilidade. Esse setor representou 48% do total de empregos em 1990, contra 30% em 2006.

---

<sup>17</sup>- As taxas de participação são mais altas em áreas rurais para homens (mais de 80% até 50 anos). Para mulheres elas são mais altas em áreas rurais (50% até 50 anos, contra 10% na cidade). Forças de trabalho mais escolarizadas têm taxas de participação mais altas (70% para mulher com nível superior e 38% para aqueles com menos que o ensino médio) (ECONOMIC RESEARCH FORUM, 2005).

A contribuição com PIB diminuiu de 18% para 8%. No mesmo período, os serviços aumentaram sua contribuição de 33% para 47% no número de empregos e de 48% para 63% em termos de PIB. Há, assim, uma transferência de postos de trabalho da agricultura para o setor de serviços e, numa escala menor, para indústria. A migração de áreas rurais para a cidade aumenta o suprimento de postos de trabalho, mas muitos migrantes, especialmente mulheres, migram de um posto de trabalho rural à inatividade. Este último geralmente está associado a condições sócio-culturais, sob as quais as mulheres são designadas ao trabalho doméstico, na divisão sexual do trabalho. Num futuro próximo, a pressão sobre o mercado de trabalho deve aumentar à medida que a participação das mulheres aumente e mais pessoas qualificadas comecem a procurar por oportunidades de trabalho.

Como podemos relacionar isso tudo ao regime do bem-estar social? Primeiramente, é importante ter um membro da família em um emprego formal para obter cobertura de algum tipo de seguro. Isso é verdade principalmente por causa das taxas de participação e do papel designado à mulher no mercado de trabalho. Em segundo lugar, o baixo nível de empregos coloca em risco a possibilidade de contribuição salarial, o que é problemático, dada a centralidade do status ocupacional. Na próxima seção, vamos analisar como a demanda por postos de trabalho também foi afetada por um modelo econômico, contribuindo, juntamen-

te com pressões secundárias por suprimimento, para um mercado de trabalho obscuro.

### **Modelo econômico e geração de empregos**

A empregabilidade representa um grande desafio na Turquia. Depois da crise de 2001, o desemprego retornou aos níveis dos meados dos anos 1980 (por volta de 10%) e tem diminuído nos últimos anos. Em 2009, atingiu 13% (16% no caso do desemprego não agrícola)<sup>18</sup>. Em 2008, esse foi o nível mais alto, juntamente com a Espanha em países da OCDE e mais que o dobro da média da OCDE. Para uma perspectiva mais ampla, é preciso ir além do desemprego e adicionar a taxa de subempregos (TOKSÖZ, 2008). Então, postos de trabalho subutilizados aumentam de 11% para 17% em 2008<sup>19</sup>.

A adoção de um modelo orientado para a exportação deveria incentivar investimentos e, assim, gerar empregos. No entanto, a economia turca nos anos 1990 foi marcada por alta volatilidade e crescimento irregular<sup>20</sup>. Se o desemprego não

alcançou um nível mais alto, isso provavelmente se deu pelo empreendedorismo e pela taxa de participação decrescentes da mão de obra. Entretanto, para o World Bank (2006), uma ligação direta não pode ser estabelecida entre a volatilidade e o desempenho da empregabilidade. A evidência dos efeitos na empregabilidade não é conclusiva e não há indicação de que muitas demissões tenham ocorrido durante a crise. No entanto, o modelo econômico certamente teve um impacto no mercado de trabalho, como mostrado pelo nível de criação de empregos.

O desempenho da empregabilidade tem sido obscuro nos últimos anos<sup>21</sup>. Em 1999, o número de pessoas empregadas foi superior a 22 milhões. Nos anos seguintes, houve uma queda e só depois de 2005, esse número retornou aos níveis anteriores. Apesar do aumento recente, ele não foi suficiente para absorver a força de trabalho, como veremos posteriormente. A lacuna entre o crescimento econômico e níveis de emprego é clara. No período entre 1991 a 1999, a taxa de crescimento anual do PIB foi de 3,6%, contra 1,6 % da criação de empregos; para o período entre 1999 e 2008, a diferença foi ainda maior, 5,6%, contra 0,47%, respectivamente. É possível, então, que falemos em crescimento do número de desempregados.

São vários os fatores por trás da pouca geração de empregos e as causas diretas

---

<sup>18</sup> A taxa de desemprego entre as mulheres foi de 13,5% contra 12,9% para os homens em 2009 (20,8% e 14,9%, respectivamente, para o caso de empregos não rurais).

<sup>19</sup> Esse número é resultado da soma das taxas de desemprego e subemprego. Este último agrega pessoas "que estejam trabalhando involuntariamente menos que a carga determinada para aquela atividade e que estejam procurando ou estejam disponíveis para um trabalho adicional" (Glossário da OCDE).

<sup>20</sup> Desde 2003, a economia da Turquia recuperou sua estabilidade de modo impressionante. A

---

crise de 2001 foi o fator propulsor de uma melhoria no sistema de governo e de reformas indispensáveis (ÜLGEN, 2005).

<sup>21</sup> Esse desempenho ocorreu apesar da redução das taxas de participação da força de trabalho.

são difíceis de ser estabelecidas. O desempenho do investimento parece ser insuficiente para promover a geração de empregos; as exportações e o crescimento da produção dependem da capacidade instalada, e não da formação de capital adicional (ECONOMIC RESEARCH FORUM, 2005). A última foi afetada pela alta volatilidade econômica, mas foram as altas taxas de lucro, em particular, que levaram à evasão de investimento produtivo, em favor de investimento financeiro (BORATAV; YELDAN; KOSE, 2000). Auer; Popova (2003) citam o tamanho da agricultura e a baixa produtividade desse setor como fatores que afetam a empregabilidade. O baixo capital humano dificulta ainda mais a transição dos serviços da agricultura para a indústria. Para Ercan (2007), o aumento dos desempregados poderia ser explicado pelo fato de que o recente aumento na produtividade (61% em média, entre 1997 e 2006), não resulta na geração de empregos já que há uma intensificação de empregos que demandam horas de trabalhos mais longas.

Em 2003, a economia se beneficiou de altas taxas de investimento que levaram a uma alta taxa de empregos. Mais de 2 milhões de empregos foram criados entre 2003 e 2006 (GURSEL, 2007). No entanto, esse crescimento impressionante não foi suficiente para resolver o déficit de empregos. Uma explicação alternativa para esse desempenho insuficiente é a estrutura institucional do mercado de trabalho, ou seja, os efeitos dos níveis de proteção do emprego, custos trabalhistas

e contribuições de proteção social. Essa hipótese será analisada na última seção, onde consideraremos se um mercado de trabalho flexível é a condição para um aumento da adesão ao sistema de seguridade social.

### **Baixa qualidade de empregos e reforma trabalhista**

De acordo com Tokman e Martinez (1999), as reformas trabalhistas nos anos 1990 na América latina adotaram duas estratégias: Por um lado, a redução dos custos do trabalho através da moderação dos salários e custos não salariais mais baixos, e por outro lado, a introdução de arranjos de emprego mais flexíveis, através de contratos de curta duração, práticas de terceirização e menos restrições e custos de demissões. Essa mesma estratégia tem sido implementada na Turquia.

Recentemente, duas leis foram promulgadas para dar flexibilidade às firmas para contratar e demitir. A Lei nº 4.773, de 2002 de proteção ao emprego garante alguma proteção para trabalhadores contra demissões sem justificativa (trabalhadores sindicalizados são protegidos, é preciso um edital, se mais de 10 trabalhadores são demitidos por vez, representantes dos trabalhadores precisam ser eleitos, na falta de sindicatos)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Essa Lei só teve efeito em 2003 “[...] devido à forte oposição de empregados que a consideravam uma ‘concessão eleitoreira’ aos trabalhadores” (CEYLAN-ATAMAN, 2008, p. 3).

No entanto, essa situação é restrita, visto que se aplica aos trabalhadores com mais de seis meses de casa em empresas com mais de 10 empregados. A Lei nº4.857, de 2003 reforma o Código trabalhista anterior, adotado havia mais de 20 anos (Lei nº1.475, de 1971). Ela permite contratos de curta duração (se o empregador fizer uma justificativa fundamentada), terceirização e empregos de meio período. Transferências de trabalhadores de uma empresa para outra são introduzidas, criando *relações temporárias de trabalho*<sup>23</sup>. A nova lei restringe a atuação da primeira, no que diz respeito a demissões, visto que envolve apenas empregados que trabalham em empresas com mais de 30 pessoas. De fato, isso exclui mais de 50% dos trabalhadores assalariados de pequenas e médias empresas<sup>24</sup>. Além disso, as restrições das demissões são relaxadas no sentido de que as empresas podem justificar dispensas de acordo com suas necessidades (razões qualificadas como *necessidades de negócios*). Finalmente, o período de experiência aumentou de 2 para 4 meses, aumentando o tempo para demissões sem justificativa.

Quanto aos custos trabalhistas, diferentes medidas afetam a remuneração dos

trabalhadores. A autorização de dias de trabalho de até 11 horas (limitada a 2 meses, com semanas de trabalho de até 45 horas) implica o pagamento do mesmo valor pago por horas extras, que como são consideradas um adicional, têm um valor mais alto. Da mesma forma, os funcionários são obrigados a compensar períodos de trabalho ociosos, quando a produção é interrompida, ou por tirarem férias em períodos que sejam os dos feriados nacionais. Outro artigo introduz o *trabalho sob solicitação*, que é uma modalidade de trabalho que permite o uso da força de trabalho apenas quando necessário. Nesse formato, a não ser que previamente acordado, a semana de trabalho dura no máximo 20 horas e no mínimo 4. Os trabalhadores são pagos de acordo com o número de horas combinado.

Essas medidas aumentam a flexibilidade interna e externa para as empresas. Mas elas contribuem para elevar a empregabilidade precária. Como veremos em seguida, a adesão ao sistema previdenciário contributivo diminuiu. Quanto aos salários, eles sempre foram flexíveis, seja para permitir a exportação de excedentes, ou como um mecanismo de ajuste pós-crise (ECONOMIC RESEARCH FORUM, 2005; BORATAV; YELDAN; KOSE, 2000). Apesar das reformas, veremos que a legislação trabalhista turca ainda é considerada uma das mais rígidas e protetora dos trabalhadores “[...] dentro das empresas”.

Há pressões dos dois lados, da oferta e da demanda, que levam à fraca criação de empregos. Além disso, a estrutura

<sup>23</sup> Os empregados precisam concordar com essa transferência e o trabalho precisa acontecer numa subsidiária daquela empresa ou outra empresa, desde que o tipo de tarefa seja o mesmo.

<sup>24</sup> Öngün (2005) aponta para o paradoxo ligado a adoção dessas duas leis que adaptam a legislação turca à convenção internacional, mas ao mesmo tempo restringe sua aplicação. A Lei de proteção ao empregado permite a aplicação da previamente ratificada convenção 158 da ILO. Entretanto, ela é restrita a empresas de um certo tamanho.

institucional contribui para criar formas atípicas e instáveis de emprego. Como esse panorama afeta o sistema de proteção social?

### Efeitos na Seguridade Social

Um mercado de trabalho lento, sem condições de gerar empregos formais suficientes, traduz-se em oportunidades restritas de contribuir com a Seguridade Social. A Figura 4 mostra a evolução do número de pessoas não filiadas a nenhuma instituição de seguridade social. Foi alcançado um pico em 2001 e, desde então, apenas uma pequena redução ocorreu. Em 2006, isso correspondia a mais de 10 milhões de pessoas (46% de toda a população empregada). Com a recente alta de desemprego, esse número deve aumentar. No caso de empregos não agrícolas, a mesma tendência é observada (2,6 milhões de trabalhadores em 1988, 5,3 milhões em 2006). A categoria que mais

contribui com o número de trabalhadores não registrados é a de funcionários regulares: De 1988 a 2006, sua contribuição mais que dobrou (de 940.000 para 2,4 milhões), que é mais alta que as outras categorias. Entre esses anos, para todas as categorias houve um aumento de empregos não registrados: de 16% to 21% como porcentagem de empregados regulares, de 67% a 87% de trabalhadores esporádicos e de 40% a 51% de trabalhadores por conta própria. O tamanho da informalidade, definida em termos de contribuição à Seguridade Social, envolve 2/5 do total de empregos. Assim, há uma articulação inadequada entre formas de emprego e seguridade social, ao contrário dos países desenvolvidos, onde os empregos formais são regra. Conseqüentemente, o funcionamento do regime de bem-estar social baseado, em tese, no status ocupacional está em risco.

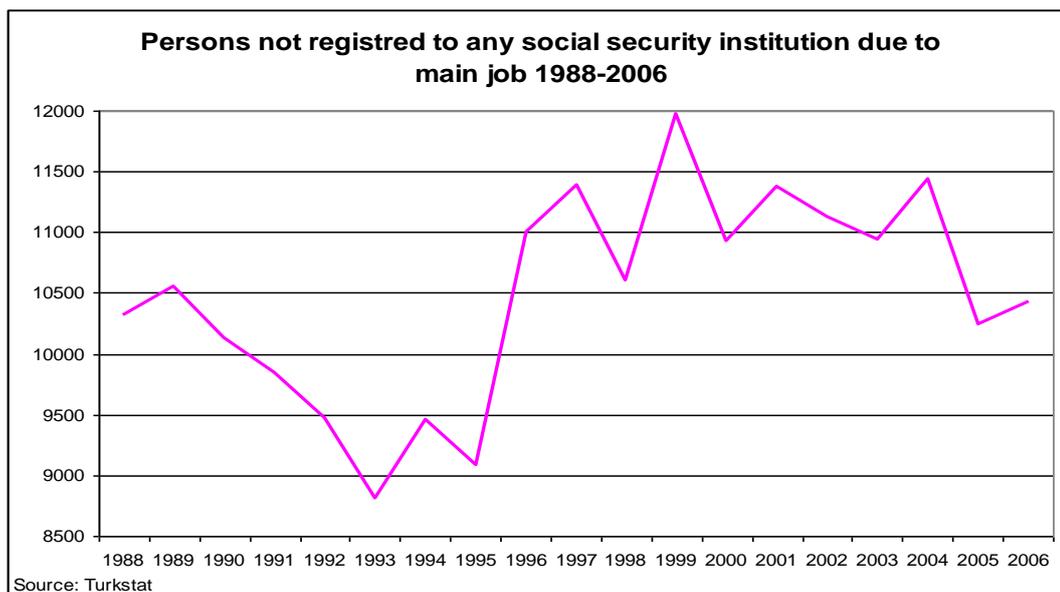


Figura 4. Persons not registre to any social security institution due to main job 1988-2006.

Fonte: Turkstat

As consequências para o sistema de proteção social têm dois lados. Primeiramente, há baixas relações de dependência em cada um dos fundos de seguridade social. Para o sistema como um todo, no início dos anos 1980, a proporção ativo-passivo entre os segurados – o número de pessoas contribuindo ativamente com o sistema (segurado ativo, segurado ativo voluntário e segurado ativo na agricultura) dividido pelo número de pensionistas (pessoas aposentadas, ou recebendo pensão por invalidez ou por morte de familiar) – era relativamente alta: mais de 3,5 contribuintes ativos por pensionista. Naquele tempo, o número de pensionistas não era muito alto, comparado ao número de contribuintes. Desde então, essa proporção tem se deteriorado progressivamente, devido ao fato de que o número de pensionistas vem crescendo a uma taxa anual média de 9,9%, enquanto que o número de pessoas contribuindo cresceu em apenas 6,6% entre 1990 e 2008. A relação de dependência que representa a relação entre o número de beneficiários (pensionistas e dependentes) e o número de contribuintes ativos permaneceu constante até o início do ano 2000 (por volta de 3,7). Depois de 2001, a proporção diminuiu consideravelmente e hoje, há 2,5 beneficiários para cada contribuinte devido, principalmente, à redução destes. Enquanto esses números continuarem a piorar, as relações de dependência não irão se recuperar. A ausência e as restrições de um sistema de seguridade mútuo com base em rendimentos salariais está, então, em risco e requer formas alternativas de financiamento, o que nos leva à segunda

consequência. O relativo declínio do número de contribuintes afeta as contas financeiras do sistema. A diferença entre receita e gastos é negativa e se o seguro salarial continuar a ser um mecanismo de seguridade central, esses déficits tenderão a durar <sup>25</sup>. Para cobrir os déficits que somaram 3% do PIB em 2007, tem havido crescentes transferências financeiras do orçamento do governo.

A respeito de mecanismos formais do regime de bem estar social, não observamos, até então, nenhuma mudança significativa no sistema de proteção social de uma forma que modifica as possibilidades de acesso à seguridade ou o formato da provisão do bem estar. Por outro lado, há uma fraca geração de empregos e uma inseguridade social crescente à medida que a reforma trabalhista afeta, em particular, o segmento central da empregabilidade formal, ou seja, aqueles em melhor posição para contribuir ativamente com o sistema. Além disso, os mecanismos informais do regime do bem estar parecem também estar desaparecendo. Certamente a família está perdendo a capacidade de fazer o papel central dentro sistema de bem-estar social. Famílias nucleares estão em uma posição mais difícil para ajudar seus parentes. Além disso, a ajuda governamental aos indivíduos diminuiu. Primeiramente, a agricultura está perdendo sua posição

---

<sup>25</sup> Esse comentário não significa que seguro-salário seja inadequado por si só, mas que as oportunidades de emprego formal poderiam aumentar o número de contribuintes e, conseqüentemente, equilibrar as finanças do sistema.

primária dentro da estrutura produtiva, e assim, há menos recursos disponíveis para a assistência da população em áreas rurais. Em segundo lugar, o processo de urbanização está cada vez mais controlado e organizado. Hoje, a expansão das cidades deixa menos terras disponíveis para migrantes, que no passado se beneficiaram da tolerância das autoridades (BUĞRA; KEYDER, 2003; 2006).

Vemos então que regime de bem estar social turco está sob tensão, sofrendo uma combinação de diferentes pressões e transformações. Será que o sistema continuará a funcionar com suas limitações e custos atuais, ou terá que mudar? Será ele resistente ou encontrará meios de se adaptar? Discutiremos a seguir, três questões relativas à sua possível evolução.

### **3 Três possíveis transformações do regime do bem-estar social turco**

#### **Flexibilidade do mercado de trabalho aumentada?**

Uma das possíveis evoluções do sistema que necessita ser analisada é a adoção de uma legislação trabalhista flexível e a redução de encargos trabalhistas. Aqui apresentaremos os argumentos por trás dessa linha de raciocínio, seus efeitos e implicações, além de críticas e argumentos contrários a essas recomendações. Basicamente, desse ponto de vista, o mercado de trabalho não é flexível o suficiente devido a uma rígida legislação de proteção ao emprego e altos encargos trabalhistas. Os trabalhadores não só pagam altos salários e contribuições, mas

também têm dificuldade de dispensar os empregados.

Por um lado, a Turquia deve ter uma das legislações mais rígidas de proteção ao emprego, mesmo depois da reforma de 2003 (WORLD BANK, 2006). Para comprovar isso, dois grupos de índices são usados. Um deles, calculado pelo OECD (2004) através de diferentes indicadores, referente a demissões individuais e coletivas, fixou contratos com prazo fixo e formas de emprego temporário. O outro, calculado por Heckman e Pages (2004), consiste em estimar o custo total de um vínculo empregatício que respeita a legislação vigente, considerando a data de recrutamento e da possível demissão. De acordo com ambos os índices, a Turquia está no topo da rigidez na legislação. Enquanto que o último índice tem um valor de 3,5 (o mais alto, juntamente com Portugal), nos Estados Unidos (EUA) ele é de apenas 0,7. Isso é explicado pela restrição relacionada a contratações temporárias. De acordo com o método Heckman e Pages, a Turquia está próxima aos países latino-americanos, onde há maiores restrições. Como consequência, a criação de empregos é desencorajada, o que explica o desempenho ruim nesse caso.

Primeiramente, em relação aos custos trabalhistas, é declarado que os salários são muito altos na Turquia. De acordo com o World Bank (2000), há um excesso de trabalhadores em atividades informais de construção e comércio, devido aos altos níveis de salários na indústria e no setor público. Isso é explicado pela

influência de um parâmetro de níveis salariais imposto pelo setor público ao setor privado; o poder de barganha dos empregados que conseguem aumentar salários em benefício próprio, afetando a empregabilidade e; pelo o impacto da legislação trabalhista. Além disso, os salários mínimos são excessivamente altos em termos absolutos: em 2006, eles eram duas vezes o valor da Polônia e dez vezes o valor da Romênia. O salário mínimo é 38% do salário formal médio, comparado com apenas 30%, na Espanha.

Em segundo lugar, as contribuições sociais também são excessivamente altas, também aumentando os encargos trabalhistas. O custo do financiamento dos benefícios de emprego explica a ascensão de um mercado de trabalho dual, com muitos empregos informais. Quanto maior o intervalo entre os encargos trabalhistas dos empregados e sua renda líquida, maior será a quantidade de empregos informais. Essa lacuna é conhecida como *carga fiscal* e é definida como “[...] taxas sobre os rendimentos e contribuições combinadas de seguros sociais do empregador ao empregado, como uma porcentagem da compensação total pelo trabalho (salários mais contribuições do empregador)” (WORLD BANK, 2006, p. 71). A Turquia deve ter uma das maiores cargas fiscais entre os países europeus e da OCDE: 43% para cada trabalhador que ganha um salário médio, contra 35% na OCDE<sup>26</sup>. Como, no final das

contas, os indivíduos receberem menos que seu salário bruto, eles são encorajados a trabalhar informalmente (OECD, 2006, 2008b; WORLD BANK, 2006).

As recomendações políticas nesse caso são a redução de taxas na folha de pagamento e a redução de regras de proteção ao emprego. Como resultado, os empregos informais devem diminuir, já que haveria mais oportunidades de emprego formal. Para a OECD (2006), o custo fiscal desse tipo de medida deveria ser compensado por um aumento na adesão ao sistema previdenciário, visto que os indivíduos encontrariam mais incentivos para contribuir com o sistema de proteção social.

Esses argumentos precisam ser qualificados, começando pelos fatores por trás do aumento da informalidade. Se os custos trabalhistas levam à informalidade, essa não é a única causa. Mesmo se o custo da contratação for reduzido, outras coisas fazem da informalidade um universo atrativo. Esse é o caso, por exemplo, de evitar outro tipo de legislação e controle sobre questões relacionadas ao meio-ambiente, condições de trabalho, etc. A redução de custos trabalhistas não será suficiente para firmas se tornarem formais. Além disso, se teoricamente, de uma perspectiva micro-econômica, custos trabalhistas mais baixos e uma legislação menos rígida aumentam os empre-

---

trodução da dedução fiscal no IRPF em 2008, que reduziu a carga fiscal. Uma particularidade da Turquia é que os impostos não são ajustados conforme o aumento da família. Isso geralmente funciona como um instrumento de distribuição de renda e solidariedade (OECD, 2008).

---

<sup>26</sup> Para uma pessoa que recebe 167% da média salarial a carga era de cerca de 44%. Esse número foi reduzido para 40% na Turquia depois da in-

gos e reduzem a informalidade, a validade empírica dessas relações está longe de ser provada. Nesse sentido, o World Bank (2006) indica que estudos internacionais sobre os efeitos da legislação de proteção ao emprego sobre empregabilidade e o desemprego são modestos e estatisticamente insignificantes no caso do desemprego. O impacto é apenas visível na evolução dinâmica do mercado de trabalho: fluxo, tempo de serviço, tempo de desemprego, criação e fechamento de postos de trabalho. Esse tem sido o caso em países da América Latina onde, antes da introdução de uma legislação flexível, não havia nem mais demissões durante crises econômicas, nem grandes recrutamentos durante períodos de expansão. Depois disso, a empregabilidade e ficou mais reativa à evolução econômica. Sobre níveis de emprego, os resultados são ambíguos, mostrando efeitos positivos em alguns casos e negativos em outros (BID, 2003). Os efeitos negativos da regulação de proteção ao emprego de alto custo são mais conclusivos no caso do empreendedorismo do que no caso do emprego informal (KUCERA; RONCOLATO, 2008)<sup>27</sup>. Em oposição ao que é deduzido na teoria do *insider-outsider*, Galli e Kucera (2004) descobriram que em países onde os *direitos*

*cívicos* são reforçados e respeitados, a parcela de empregos formais é maior<sup>28</sup>.

A mesma incerteza prevalece no caso dos efeitos dos custos trabalhistas na empregabilidade e no desemprego. Novamente, para países latino-americanos há uma correlação positiva entre o nível de contribuição social e a taxa de desemprego, no entanto, ela é estatisticamente insignificante. Com base em países latino-americanos, um estudo mostra que um aumento de 10% na contribuição social diminui os empregos em 1,7 pontos (BID, 2003). No caso da informalidade, Cardenas e Marquez (2005) vêem um efeito positivo, porém muito sutil, dos custos trabalhistas. O impacto deve ser medido de acordo com as pessoas que, eventualmente pagam por um aumento, direto e/ou indireto dos custos trabalhistas. Se os trabalhadores precisam pagar por isso, em termos de salários baixos, o efeito no desemprego é mais baixo do que se o empregador tiver que financiar os encargos. Portanto, se as contribuições sociais afetam a empregabilidade ou não vai depender da maneira como a proteção social for financiada. Euzéby (1995) compara os países europeus e descobre que, por exemplo, na França e a Espanha, as contribuições sociais são altas, mas salários e impostos são baixos. Ao contrário, na Dinamarca, as firmas pagam pequenas contribuições, mas pagam salários mais altos e impostos mais altos sobre os rendimentos. No caso da Tur-

---

<sup>27</sup> Para Kucera e Roncolato (2008, p.341), contrariamente à sabedoria popular: “[...] a maioria dos estudos não mostra qualquer relação. Em resumo, as evidências empíricas não sustentam a visão de que o enfraquecimento das leis trabalhistas seja uma política eficaz na redução de emprego informal”.

---

<sup>28</sup> *Direitos Cívicos* correspondem aos direitos das associações e sindicatos de trabalhadores.

quia, a única prova empírica dada pelo World Bank (2006) é que longos dias de trabalho devem ser uma conseqüência de cortes nos níveis de pagamento, afetando a criação de empregos. Aparentemente, são necessárias mais evidências empíricas essa conclusão.

A flexibilidade no mercado de trabalho provavelmente precisa continuar, com repercussões no regime do bem-estar social. As cartas de intenção da Turquia ao FMI (TURKEY, 2008) continuam a mencionar a prioridade desse tipo de política. No entanto, como mostramos aqui, não é certo se o resultado será, necessariamente, índices de emprego mais altos e mais adesões ao sistema previdenciário. Ao contrário, um mercado de trabalho mais flexível poderia levar a mais instabilidade de formas de emprego, e assim, menos chances de mecanismos de contribuição ao seguro social. Isso é especialmente verdade quando a reforma trabalhista questiona o componente estável ou formal do mercado de trabalho.

### **Mais seguros de mercado?**

A segunda evolução possível que precisamos explorar é o papel crescente do mercado como um dos componentes do *pluralismo de bem-estar*. Mecanismos de Segurança Social Privada ainda não estão totalmente estabelecidos na Turquia. De acordo com Korkmaz e Uygurturk (2007), altos lucros e índices de inflação, altos déficits públicos, descrença em fundos privados e alto nível de confiança no sistema atual de Seguridade Social explicam a lentidão do desenvolvimento de instrumentos de uma pensão privada.

Somente em 2001, esquemas voluntários privados foram introduzidos, complementando os fundos anteriores de pensão privados, fundos ocupacionais voluntários e mandatórios privados<sup>29</sup>. Um sistema de três pilares, com planos privados de aposentadoria individuais, tem sido recomendado como a solução contra os problemas existentes de fundos públicos geridos por instituições como TUSIAD (2005). Entretanto, com uma grande abrangência, o sistema de pensões turco ainda tem um desenho auto-financiado (*pay-as-you-go*). Desde 2003, os esquemas privados de benefícios definidos vêm aumentando o número de segurados e valores de mercado. Em 2008, havia quase 2 milhões de participantes e o portfólio somava em torno de 4 bilhões de dólares americanos. Esses números são pequenos, em comparação a países como o Reino Unido, onde os fundos voluntários ocupacionais envolviam 22,5 milhões de pessoas e o mercado representava 200 bilhões de dólares americanos ou mesmo se comparado à Espanha, com mais de 8,5 milhões de segurados e um mercado de 69 bilhões de dólares americanos (OECD 2009). No entanto, o mercado da Turquia é promissor e deve continuar a crescer, já que as adesões devem dobrar e os ativos dos fundos devem ser multiplicados por dez na próxima década.

O Sistema de saúde e os seguros privados também são pouco desenvolvidos na

---

<sup>29</sup> Os planos ocupacionais obrigatórios cobriam cerca de 200000 em 2001. Havia dois fundos: uma para mineiradoras estatais e outros para as forças armadas. Os planos ocupacionais voluntários são oferecidos por cerca de 18 fundos e tinham cerca de 320000 segurados em 2007.

Turquia. Eram quase inexistentes antes da década de 1980, e começaram a desenvolver-se de acordo com os subsídios do governo. Em 2001, havia aproximadamente 250 hospitais privados, principalmente em áreas urbanas, financiados por honorários de serviços e contratos com fundos de Seguridade Social (OECD, 2008a) <sup>30</sup>. O Seguro de saúde privada também é limitado: representava 0,7% dos gastos com saúde (em 1994) e cobria menos de 2% da população total. No Reino Unido, onde há um Sistema de Saúde Nacional, esses números foram, respectivamente, 3,3% (em 1996) e 10%; e nos Estados Unidos 35% e 71%, respectivamente (COLOMBO; TAPAY, 2004).

No entanto, com as reformas sendo implementadas desde o início da década de 2000, o setor de saúde privado deverá crescer. A crescente autonomia de provedores públicos irá, necessariamente, introduzir a competição à medida que os fundos públicos tendem a diminuir e devem financiar a si mesmos com a venda de serviços de saúde. Para serem financeiramente solventes, os hospitais públicos terão que aumentar sua performance e eficiência. Aqueles que não tiverem condições de competir perderão lugar no mercado. O desenvolvimento do setor privado poderá também resultar da unificação de diferentes fundos e acesso universal. Se esse processo diminu-

ir a qualidade dos benefícios ou os graus de cobertura, devido a custos e/ou problemas institucionais, os indivíduos ficarão ansiosos para encontrar mecanismos de seguro complementares. Atores privados poderiam oferecer esse tipo de alternativa.

Uma cobertura universal e uma melhora na eficiência são certamente objetivos desejados no sistema. No entanto, é necessário considerar os efeitos indesejados que um aumento no papel do mercado poderia trazer. Há três possíveis efeitos. Primeiramente, poderá haver uma redução de solidariedade financeira, se indivíduos de renda mais alta, que são os maiores contribuintes do sistema, preferirem evadir do sistema público contributivo e procurar segurança social privada. Em segundo lugar, é provável que desigualdades surjam em termos de serviços de saúde e taxas, à medida que indivíduos cobertos por seguros privados terão cobertura maior, já que alguns pagarão mais do que os outros. Finalmente, mas não concluindo, provisões de mercados são associadas a assimetrias de informação, o que leva a níveis inadequados de seguridade para a comunidade. Para os indivíduos, os riscos estão associados a riscos morais e uma seleção adversa que poderia levar a problemas de ineficiência e de equidade. As pessoas poderão ser obrigadas a comprar seguros insuficientes ou em excesso, e aqueles desprovidos de recursos econômicos, ou com problemas de saúde pré-existentes poderiam ser excluídos. Nesse cenário, uma intervenção do estado se

---

<sup>30</sup> Também havia 11000 clínicos-gerais no setor privado e cerca de 60% dos médicos do setor público também atuam pelo setor privado, por causa dos baixos salários.

faz necessária para resolver essas falhas do mercado (Barr 2001).

O *pluralismo de bem-estar* na Turquia certamente irá desenvolver o componente de mercado nos próximos anos. Isso não é um problema por si só, no entanto, efeitos indesejados que poderiam surgir dependerão da capacidade institucional de regular, controlar e punir os atores dentro do sistema. A seguridade social privada demanda, de qualquer forma, que as pessoas tenham suficiente poder de compra, geralmente alcançado através do emprego.

#### **Assistência e componente não contribuinte**

Um regime não contribuinte deveria ser também considerado como um mecanismo alternativo de seguridade que poderia ser desenvolvido em pouco tempo na Turquia. Nesse sentido, vários analistas mencionam a incompletude da reforma de 2006. Um projeto de “Assistência social e pagamentos não-contribuintes” estava ausente no documento discutido no parlamento e submetido ao Tribunal Constitucional. A proposta seria a de unificar as diferentes instituições já estabelecidas e concentrar a assistência nas mãos do Instituto de Seguridade Social, formulando uma abordagem baseada no direito (KORAL, 2008). Ao invés de considerar a extensão de proteção social a pessoas mais necessitadas, sem condições de contribuir financeiramente com o sistema, o processo de reforma foi permeado por interesses organizados em defesa de direitos adquiridos. Indivíduos em empregos formais, especialmente os funcionários públicos

fizeram lobby em favor da manutenção de sua situação atual, reforçando um regime baseado no status ocupacional. As decisões do Tribunal Constitucional tentaram preservar esses direitos (ADAR, 2007; BUĞRA; ADAR, 2008)<sup>31</sup>.

Por outro lado, como já anteriormente explicado, o sistema de saúde deveria incorporar um mecanismo de análise socioeconômica para o oferecimento de serviços de saúde aos beneficiários. Essa iniciativa é válida e necessária, mas há dúvidas quanto a sua implementação. Primeiramente, há grandes limitações financeiras devido a déficits governamentais e uma importante carga de endividamento. Nesse sentido, qual seria a capacidade fiscal de financiar um regime subsidiado, principalmente quando os beneficiários deveriam ter os mesmos direitos que o restante da população? Restrições orçamentárias não permitiriam um mecanismo aberto, o que poderia agravar problemas atuais<sup>32</sup>. O desafio não é pequeno e levanta a questão sobre a capacidade de integração, em particu-

<sup>31</sup> De acordo com Buğra e Adar (2007), a Organização de Planejamento Estatal e o Ministro de Estado, responsáveis pelo fundo de assistência social e solidariedade (SYDGM), queriam manter o controle da assistência social e se opuseram à transferência de responsabilidades para o Ministério da Seguridade Social.

<sup>32</sup> A OECD (2008a, p.107) tem dúvidas se “[...] ganhos de eficiência na saúde ou em outros programas públicos e o futuro crescimento permitirão que o orçamento seja suficientemente expandido para absorver o aumento dos custos com o Seguro de Saúde Universal; crescimento tecnológico; mudanças de preços; transições demográficas, epidemiológicas e nutricionais e outras prioridades do governo, sem por em risco o futura sustentabilidade fiscal da economia turca”.

lar, dos trabalhadores pobres, especialmente os trabalhadores informais. Sem qualificação, mulheres e indivíduos jovens são geralmente generalizados na última categoria. Com uma cobertura oficial de quase 90%, o fato de que hoje, 40% da força de trabalho são informais, significa que eles têm acesso a sistemas de saúde como dependentes ou através do Green card. Quais são as possibilidades de integrar esses indivíduos ao sistema? O cenário que surge poderia ser o da disponibilização de cobertura para os mais necessitados, através de um subsídio público e para aqueles que contribuem através de seus empregos. Entre essas duas categorias, haverá indivíduos descobertos em empregos informais, sem condições de pagar a contribuição social, ou aqueles empregadores que não cumprem com suas obrigações e, ao mesmo tempo, não estão qualificados para um subsídio. Esse tipo de reforma é uma das recomendações do Banco Mundial para países em desenvolvimento, no entanto, sua implementação e seus resultados não têm sido convincentes. A Colômbia oferece uma ilustração nesse sentido. Enquanto cada vez menos trabalhadores tem condições de contribuir com o sistema através de seus empregos, o regime subsidiado explica o recente aumento na cobertura. Isso cria um crescimento de restrições financeiras; além disso, equalizar os serviços oferecidos em cada regime também pode ser problemático (SOTO IGUARÁN, 2009).

Uma segunda dificuldade é que um mecanismo de verificação de necessidade

sócio-econômica requer capacidades técnicas e institucionais. É necessário identificar potenciais beneficiários e alocar os subsídios, o que significa custos adicionais. Finalmente, esse tipo de distribuição para a população necessitada poderia levar à manipulação política, já que estaria condicionada ao apoio eleitoral. Conseqüentemente, alguns indivíduos que deveriam estar qualificados para o sistema poderiam não conseguir o subsídio, e outros que não deveriam receber nenhum tipo de ajuda do poder público conseguiriam. Esse já é o caso do Green Card. De acordo com a OCDE (OECD, 2008a), entre 1% e 8% de cada decil têm esse cartão, enquanto que apenas 12% dos decis pobres o têm.

Esses potenciais problemas estão ligados ao tipo de assistência que será desenvolvida dentro do sistema de proteção social. Como dito antes, na Turquia, esse componente é particularmente marginal ou *rudimentar*. Duas possíveis opções podem ser consideradas. Por um lado, a assistência entra na esfera dos direitos sociais, na garantia de um padrão de vida mínimo para cada cidadão. Nessa abordagem, meios e recursos para este fim adquirem um caráter permanente, juntamente com um grande comprometimento por parte do estado para garantir a sobrevivência de todos os indivíduos. Uma segunda abordagem assemelha assistência à caridade, com foco os indivíduos mais necessitados. Nesse caso, a ajuda torna-se voluntária e descontínua. O estado isenta-se de suas responsabilidades, transferindo assistência a

atores em nível local, à esfera privada ou às famílias e aos próprios indivíduos.

Elementos diferentes levam-nos a crer que a segunda abordagem é dominante. Primeiro, há um aumento na transferência de responsabilidade do governo central a autoridades locais<sup>33</sup>. Em segundo lugar, o papel central da Assistência Social e do fundo solidário (SYDGM) no oferecimento de assistência. Essa instituição garante principalmente ajuda e alívio emergencial em curto prazo. Isso é diferente de uma assistência mais permanente e durável. Finalmente, parcerias público-privadas estão sendo estabelecidas em substituição a intervenções diretas de autoridades públicas. Iniciativas como *Project Rainbow* (Projeto Arco-Íris), que oferece ajuda a indivíduos com deficiência, ou *100% Support to Education* (100% de apoio à Educação), que tem o objetivo de melhorar a cobertura e a qualidade da educação, ilustram esse ponto. Essas parcerias incitam a generosidade privada em resposta a necessidades urgentes, juntamente com recursos e determinações (BUĞRA; ADAR 2008).

Esta última tendência reforça o já presente princípio da subsidiariedade dentro do regime do bem-estar social, de acordo com o qual há uma transferência de responsabilidade para fora da esfera pública. No entanto, Buğra e Keyder (2006) mencionam alguns passos que vão em direção ao reconhecimento dos direitos

dos cidadãos e das responsabilidades do Estado nesse sentido: por exemplo, a gratuidade dos livros didáticos ou a vontade de transformar o projeto de Mitigação de Riscos Sociais, atualmente gerenciado pelo Banco Mundial, num programa permanente.

### Conclusão

A análise de Esping-Andersen contribui para o entendimento das estruturas de regimes de bem-estar social e as diferenças existentes entre tais estruturas. Além disso, ela permite um distanciamento da idéia de regimes de bem-estar social evolucionários, que devem partir de instituições de produção de bem-estar social mais rudimentares, em direção às mais desenvolvidas. Assim, é um distanciamento da idéia de convergência. Regimes de bem-estar social são construções essencialmente políticas e as forças sócio-econômicas do país irão definir o caminho a seguir. Então, no caso da Turquia, não é possível prever qual das três tendências mencionadas previamente permanecerá em longo prazo. Como já mencionado, a flexibilidade no mercado de trabalho deverá provavelmente continuar, a disponibilidade de mecanismos de seguro privado poderão aumentar, enquanto que o setor público deverá diminuir sua intervenção na assistência social. Seja qual for o caso, as pressões atuais favorecem um ajuste do regime corrente, que classificamos como conservador-informal. As três possíveis evoluções e consequências não excluem umas às outras. Os instrumentos do mercado podem se tornar disseminados, a vinculação flexível a um seguro de empresa permanecerá e a assistência social tornar-

---

<sup>33</sup> As Leis de Gestão de Províncias e Grandes Municípios atribuem mais responsabilidades aos governos locais nesse caso (BUĞRA; ADAR, 2007).

se marginal. Essa será o formato do estado de bem-estar social residual. Para Barrientos (2004), essa evolução está ocorrendo em vários países da América latina que estão evoluindo para regimes liberais-conservadores. Outra opção a ser visualizada seria a de que seguros de mercado continuem sendo marginais, ou que funcionem apenas como complemento a direitos e garantias oferecidos pelo estado. Isso poderia acontecer com um mercado de trabalho flexível que poderia oferecer a flexibilidade desejada ao setor produtivo, além de assegurar os direitos dos trabalhadores. Esse corresponde a um modelo de *flexi-segurança* que é parte da estratégia do mercado de trabalho e é um objetivo da União Europeia<sup>34</sup>. É necessário considerar como a negociação da Turquia para fazer parte da União Europeia e como sua futura filiação influenciarão a forma do regime do bem-estar social. O acesso dos países do sul da Europa certamente teve um efeito em suas políticas sociais, tanto em seus níveis de gasto, quanto, mais recentemente, na implementação de programas de complementação de renda<sup>35</sup>. Entretanto, o impacto sobre os novos membros da Europa Oriental pode não ser o mesmo<sup>36</sup>. Portanto, a influência da entra-

da na União Europeia ainda permanece indeterminada. O caminho que o regime do bem-estar social turco seguirá, acima de tudo, dependerá de escolhas políticas a serem feitas, além da capacidade econômica de absorver a maioria dos trabalhadores na ativa.

## Referências

ABRAHAMSON, P. The welfare modeling business. **Social Policy & Administration**, v. 33, n.4, p. 394-415, 1999.

ADAR, S. Turkey: reform in social security. **Journal of European Social Policy**, v. 17, n.2, p. 167-168, 2007.

AGARTAN, T. **Health sector reform in Turkey: old policies new politics**. Binghamton (NY), 2005. Available from: <[http://www.cevipof.msh-par-is.fr/rencontres/colloq/palier/clegg/YR\\_papers/Agartan.pdf](http://www.cevipof.msh-par-is.fr/rencontres/colloq/palier/clegg/YR_papers/Agartan.pdf)>.

ARIN, T. The poverty of social security: the Welfare Regime in Turkey. In: BALKAN, N.; SAVRAN, S. (Eds). **The ravages of neoliberalism: economy, society and gender in Turkey**. New York: Nova Science Publishers, 2002. p. 73-91.

---

<sup>34</sup> A *flexi-segurança* foi incluída na Estratégia de Lisboa para o crescimento e emprego.

<sup>35</sup> Moreno (2006) menciona, por exemplo, a promoção do *Plano Nacional de Ação para a Inclusão Social* feita pela Comissão Europeia que incentiva a implementação de redes de segurança e mínimos sociais.

<sup>36</sup> Nesses países, parece não haver pressões populares a favor da assistência pública e inclusão

---

social. No caso da Turquia, as políticas sociais não aparecem como um fator central na negociação da agenda estabelecida pela Comissão Europeia (BUĞRA; KEYDER, 2006).

- ARTS, W. A.; GELISSEN, J. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. **Journal of European Social Policy**, v. 12, n.2, p. 137-158, 2002.
- AUER, P.; POPOVA, N. **Labour market policy for restructuring in Turkey: the need for more active policies**. Geneva: International Labour Office, 2003. (Employment Paper, n. 51). Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_142463.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_142463.pdf)>.
- BAMBRA, C. Going beyond 'The three worlds of welfare capitalism': regime theory and public health research. **Journal of Epidemiology and Community Health**, v. 61, n.12, p. 1098-1102, 2007.
- BARR, N. **The Welfare State as Piggy Bank**, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BARRIENTOS, A. Labour markets and the hyphenated welfare regime in Latin America. **Economy and Society**, v. 38, n. 1, p. 87-108, 2009.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, I. et al (Eds). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121-168.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Se buscan nuevos empleos**. Washington, nov. 2003.
- BONOLI, G. Classifying welfare states: a two-dimension approach. **Journal of Social Policy**, v. 26, n. 3, p. 351-72, 1997.
- BORATAV, K.; YELDAN, E.; KÖSE, A. **Globalisation, distribution and social policy: Turkey: 1980-1998**. New York: CEPA and New School for Social Research, 2000. (Working paper series, n.20).
- BUĞRA, A.; ADAR, S. An Analysis of Social Protection Expenditure in Turkey in a Comparative Perspective. In: **SOCIAL Policy Forum Working Paper**. Istanbul, 2007.
- BUĞRA, A.; ADAR S. Social policy change in countries without mature welfare states: the Case of Turkey. **New Perspectives on Turkey**, v. 38, 2008.
- BUĞRA, A.; KEYDER, C. **New poverty and the changing welfare regime of Turkey**. Ankara: UNDP, 2003. Disponível em: [http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/new\\_poverty.pdf](http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/new_poverty.pdf).
- BUĞRA, A.; KEYDER, C. The Turkish welfare regime in transformation. **Journal of European Social Policy**, v. 16, n. 3, p. 211-228, 2006.

- BUĞRA, A. La fin du régime traditionnel de protection sociale en Turquie. In: INSEL, Ahmet (Ed.). **La Turquie et le développement**. Paris: L'Harmattan: Université de Galatasaray, 2003.
- CÁRDENAS, M.; MERCER-BLACKMAN, V. Impacto de la tributación sobre la competitividad en Colombia. In: ASAMBLEA GENERAL DE CONFECÁMARAS. Medellín, 2005.
- CEYLAN-ATAMAN, Berrin. L'harmonisation de la Turquie avec les politiques d'emploi et sociale de l'Union Européenne: evaluation des rapports de progrès publiés dans la période 1998-2008. In: CONFÉRENCE MONDIALE JEAN MONNET, CONFÉRENCE ECSA-MONDE, 24-25 nov. 2008, Bruxelles. **Contribution à la Conference**. Commission Européenne, 2008. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/bru08/ataman\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/bru08/ataman_fr.pdf)>.
- COLOMBO, F.; TAPAY, N. **Private health insurance in OECD countries: the benefits and costs for individuals and health systems**. Paris: OECD, 2004. (Health Working Paper, n.15).
- ELVEREN, A. Social security reform in Turkey: a critical perspective. **Review of Radical Political Economics**, v. 40, n.2, p. 212-232, 2008.
- ECONOMIC RESEARCH FORUM, 2005, Cairo. **Turkey country profile: the road ahead for Turkey**. Cairo: ERF, 2005.
- ERCAN, H. **Youth employment in Turkey**. Ankara: ILO, 2007.
- ERMAN, T. Poverty in Turkey. In: THE SOCIAL Dimension in Turkey: poverty and coping after crises. World Bank, 2003. (World Bank Report Publication).
- ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of post-industrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. **The three worlds of welfare capitalism**. Oxford: Polity Press, 1990.
- EUZÉBY, A. Las cotizaciones sociales y el empleo: reducción o racionalización? **Revista Internacional del Trabajo**, v. 114, n.2, p. 255-271, 1995.
- FERRARA, M. The 'Southern' model of welfare in social Europe. **Journal of European Social Policy**, v. 6, n. 1, p. 17-37, 1996.
- GALLI, R.; KUCERA, D. Labor standards and informal employment in Latin America. **World Development**, v. 32, n.5, p. 809-828, May 2004.
- GOUGH, I. et al (Eds.). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and**

- Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- GOUGH, I. Social assistance regime: a cluster analysis. **Journal of European Social Policy**, v. 11, n. 2, p. 165–170, 2001.
- GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: GOUGH, I. et al (Eds.). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 15-48.
- GRÜTJEN, D. The Turkish welfare regime: an example of the Southern European Model? The role of the state, market and family in welfare provision. **Turkish Policy Quarterly**, v.7, n.1, p.111-129, 2008.
- GÜRSEL, S. La Turquie: un marché du travail en transition? **Connaissance de l'emploi**, n. 46, sept. 2007.
- KARAYEL, A.; MATH, A. Turquie: la perspective d'un nouvel âge pour les retraites et les fins de carrière. **Chronique internationale de l'IRES**, n.109, nov. 2007.
- KAUTTO, M. Investing in services in west European welfare states. **Journal of European Social Policy**, v. 12, n. 1, p. 53-65, 2002.
- KORAL, C. 2008, The State of Social Protection Reform in Turkey: Social Assistance and Non-contributory Payments. **The Journal of Turkish Weekly**, 15 jan. 2008. Disponível em: <http://www.usakyayinlari.com/articles.php?id=267>.
- KORKMAZ, T.; UYGURTÜRK, H. Individual Pension Funds in Turkey and Historical Progress. In: BALKAN COUNTRIES INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE ON ACCOUNTING AND AUDITING, 1, 2007, Edirne, turkey.
- KUCERA, D.; RONCOLATO, L. Informal employment: two contested policy issues. **International Labour Review**, v. 147, n. 4, p. 321-348, 2008.
- LEIBFRIED, S. Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: FERGE, Z.; KOLBERG, J. E. (Eds.). **Social Policy in a Changing Europe.** Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1992.
- MARTINEZ-FRANZONI, J. Welfare regimes in Latin-American: capturing constellations of markets, families and policies. **Latin-American Politics and Society**, v. 50, n.2, p. 67-100, 2008.
- MORENO, L. 2006, **The model of social protection in Southern Europe: enduring characteristics?** Madrid: Unidad de Políticas Comparadas, 2006. (Working Paper 06-07 2006). Disponível em: <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0607>.

- OECD. **Economic surveys: Turkey**, Paris, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Economic Surveys: Turkey**, Paris, 2008b.
- \_\_\_\_\_. **OECD Private Pensions Outlook 2008**. Paris, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Reviews of health systems: Turkey**. Paris, 2008a.
- ÖNGÜN, E. Adaptation au capitalisme international et flexibilisation du marché du travail: la nouvelle loi sur les relations du travail loi 4857 en Turquie. **Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée**, n.105-106, p. 247-265, 2005.
- PAMUKCU, T.; YELDAN, E. **Turkey Public Sector and Fiscal Policy Issues**. 2005. Report prepared for the Economic Research Forum, Bilkent University, 2005.
- POWELL, M.; BARRIENTOS, A. **An Audit of the Welfare Modelling Business**. 2008. Paper presented to ES-PAnet 2008 Annual Conference.
- POWELL, M.; BARRIENTOS, A. Welfare regimes and the welfare mix. **European Journal of Political Research**, v.43, n.1, p.83-105, 2004.
- SCRUGGS, L.; ALLAN, J. Welfare State Decommodification in Eighteen OECD Countries: a replication and revision. **Journal of European Social Policy**, v.16, n.1, p. 55-72, 2006.
- SOTO IGUARÁN, C. **L'articulation multidimensionnelle de la segmentation du marché du travail et de la protection sociale: le cas de l'assurance maladie en Colombie**. 2009. Thèse (Doctorat en Economie) - Université de Paris I- Panthéon - Sorbonne, Paris.
- STATE PLANNING ORGANIZATION. **Ninth Development Plan (2007-2013)**. Ankara: Republic of Turkey, Undersecretariat of State Planning Organization, 2007.
- STUDY on the Social Protections Systems in 13 Applicant Countries: Turkey Country Study. [S.l.]: GVG, 2003.
- TOKMAN, V.; MARTÍNEZ, D. **Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo**. Lima: OIT, 1999.
- TOKSÖZ, G. **Decent work country report: Turkey**. [S.l.]: ILO Regional Office for Europe and Central Asia, 2008.
- TURKEY: letter of intent. 2008. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/loi/2008/tur/042808.pdf>>.

**TUSIAD. Reforming the Turkish**

**Pension System:** present situation and alternative strategies. Istanbul: TUSIAD Publications, 2005.

WORLD BANK. **Turkey:** Joint Poverty Assessment Report. Washington D.C., 2005.v.1.

ÜLGEN, S. La transformation économique de la Turquie : une nouvelle ère de gouvernance ? **Pouvoirs**, n.115, p. 87-99, 2005.

WORLD BANK. **Turkey:** Labor Market Study. Washington D.C., 2006.

WORLD BANK. **Turkey:** economic reforms, living standards and social welfare study. Washington D.C., 2000. Report n°20029-TU: Poverty reduction and economic management unit.

ZERDA, S. **Efectos de la legislación laboral colombiana sobre algunos aspectos del empleo.** Lima: OIT, 2003. (Estudios de Economía Laboral en Países Andinos, n.4).