

O regime de bem-estar turco *vis-à-vis* o brasileiro - pressões, resistências e mudanças comparadas

Potyara Amazoneida P. PEREIRA*

Atendendo os editores da Revista *Argumentum*, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, este artigo resume o conteúdo central do texto de Carlos Soto Iguarán¹ - que trata das pressões contemporâneas, sofridas pelo regime de bem-estar² turco para compará-lo com a realidade, também tensionada, da política social brasileira. A aceitação desta tarefa obedeceu a duas principais motivações: a) conhecer com mais detalhes o regime de proteção social da Turquia, visto que meu conhecimento sobre esse regime, além de indireto, é genérico e baseado em aspectos relacionados a sua inclusão no chamado Modelo Latino ou Mediterrâneo³, do qual fazem parte os países da sul da Europa; b) ampliar o meu conhecimento dos limites e alcances da política de proteção social brasileira por meio da comparação e do contraste com outras experiências culturalmente distintas, mas engolfadas no mesmo processo global e massificador de domínio do trabalho pelo capital. Afinal, só pela comparação e pelo contraste é possível avaliar o que, nesse processo, é *sui generis* no Brasil e o que constitui lugar comum nos países em desenvolvimento situados nos quatro cantos do planeta. Isso, sem falar do conhecimento do estágio e *status* atuais da discussão sobre a política social como direito de cidadania em lugares fora do circuito das análises a que estou acostumada a fazer.

* Graduada em Serviço Social e Direito, mestre e doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, com pós-doutorado em Política Social na Universidade de Manchester (Grã Bretanha). Professora titular da Universidade de Brasília. E-mail: poama@terra.com.br.

¹ *Pressures and transformations of the Turkish welfare regime* (ARGUMENTUM, 2010)

² Emprega-se aqui o termo genérico *regime de bem-estar* na mesma acepção usada por Gough (2004): um conjunto de arranjos, políticas e práticas institucionais (formais ou informais) que influencia o resultado do bem-estar desenvolvido e os efeitos estratificadores desse resultado.

³ Nos últimos anos tem-se teorizado sobre um modelo, na Europa, denominado Latino ou Mediterrâneo, que seria distinto dos demais modelos existentes nesse continente, tais como: o Continental e o Escandinavo. Comporiam o modelo Latino a Espanha, a Grécia, a Itália (ou o sul da Itália) e Portugal. A Turquia, apesar de não estar completamente na Europa, tem sido incluída nesse rol.

Situando a proposta analítica do autor

Para realizar a tarefa solicitada seguirei, em grande parte, o esquema analítico de Iguarán. Iniciarei pela sua afirmação, inspirada em Esping-Andersen (1999), de que o Estado, a família e o mercado constituem os três grandes pilares dos regimes de bem-estar existentes, mas cuja configuração varia de país para país, ou entre grupos de nações. Assim, se em países como os escandinavos, situados no norte da Europa⁴, o Estado é o principal agente de proteção social, em países como os do sul da Europa, e a Turquia, o Estado e suas instituições formais são, nessa tarefa, tão importantes quanto os *mecanismos informais*.

Por mecanismos informais o autor refere-se às ações protetoras espontâneas, desenvolvidas no seio da família e nas relações de patronagem política, embora, segundo ele, essas ações venham sofrendo contínua pressão. Mas, apesar de não explicitar, é evidente que sua menção à proteção social informal apóia-se na classificação do modelo *pluralista de bem-estar* ou do *welfare mix*, surgido na Europa, no final dos anos 1970, e que, segundo Johnson (1990) e Abrahamson (1992), contempla os seguintes setores com seus recursos específicos: a) *oficial*, representado pelo Estado, com o seu recurso de *poder*; a) *mercantil* ou *comercial*, represen-

tado pelo mercado, com seu recurso de *capital*; c) *voluntário*, representado pelas instituições voluntárias, não mercantis, com seu recurso da *solidariedade*; e d) *informal*, representado pela família, vizinhança, grupos de amigos, também dotado do recurso da *solidariedade* em sua forma primária. Todos esses setores, com seus respectivos recursos, participariam de modo paritário, co-responsável e complementar, do processo de provisão do bem-estar social, desonerando, assim, o Estado do protagonismo político e da liderança gestora.

Todavia, como se sabe, essa co-responsabilidade não se concretizou. É fato empírico que, se por um lado, o Estado perdeu o protagonismo na condução da política social, a partir do final dos anos 1970, por outro, não houve condução compartilhada dessa política entre Estado, mercado e setores voluntários e informais da sociedade - a despeito de esses setores se manterem como componentes dos regimes de bem-estar contemporâneo⁵. Por conseguinte, dependendo do país, ou grupos de países com características afins, o Estado se faz mais ou menos interventor ou exercita, com maior ou menor intensidade, o seu papel

⁴ Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.

⁵ Essa composição não constitui novidade, pois, desde os primórdios do Estado de Bem-Estar - que, para alguns analistas, remonta aos finais do século XIX - esse Estado nunca atuou sozinho. Ele sempre contou com a parceria do mercado e de organizações voluntárias da sociedade, incluindo a família. O diferencial, no modelo pluralista de bem-estar, é que, nele, o Estado perdeu o protagonismo na condução das políticas sociais.

de provedor e garantidor de direitos sociais.

Isso explica porque, Esping-Andersen (1991), seguindo os passos pioneiros de Titmuss (1981), concebeu uma tipologia que agrupa os países capitalistas centrais do Ocidente em três principais tipos de regime de bem-estar, de acordo com o seu grau de *desmercadorização* (independência do mercado) e de *estratificação* (hierarquização social).

Tais regimes são: a) *liberal*, no qual o mercado tem precedência na oferta da provisão do bem-estar e, conseqüentemente, há limitada participação do Estado no atendimento de demandas e necessidades sociais. Este é o caso de países predominantemente regidos pela ideologia liberal, como os Estados Unidos, onde a desmercadorização revela-se mínima e a estratificação resulta das diferentes capacidades dos consumidores de obterem no mercado a satisfação de suas necessidades e preferências; b) *conservador*, no qual o *status quo*, a hierarquia social e as diferenças de classe (PEREIRA-PEREIRA, 2000) são valorizados e contribuem para o cultivo do corporativismo e do familismo. Em geral, tais Estados têm origem em regimes autoritários ou pré-democráticos, nos quais a política social funciona para desmobilizar a classe trabalhadora (PIERSON, 1991). Portanto, nesse regime, o grau de desmercadorização e de estratificação social, vincula-se ao *status* de empregabilidade formal; c) *social-democrata* caracterizado pela preponderante presença do Estado como principal agente de proteção social e de garantia de direitos. Nesse regime,

vivenciado por países por muito tempo regidos pela ideologia social-democrata, como a Suécia, a desmercadorização é máxima e a estratificação é mínima, uma vez que a política social tem escopo universal e é encarada como direito.

O uso dessa tipologia por Iguarán (2010) responde ao seu intento de encontrar parâmetros confiáveis para a caracterização do regime de bem-estar turco, apesar de a referida tipologia só considerar países capitalistas desenvolvidos. E mais: apesar de Esping-Andersen (2000)⁶, como ele mesmo confessou, ter tratado vagamente da família e, dentro desta, do papel da mulher, de grande importância nos regimes de bem-estar sul-europeus ou no modelo latino de tradição familista. Mas, isso não desautoriza o uso da classificação de Esping-Andersen (2000) por quem estuda a política social do sul

⁶ Ao divulgar, no início dos anos 1990, a sua tipologia no livro intitulado *The three words of welfare capitalism*, Esping-Andersen recebeu várias críticas, especialmente do movimento feminista, que iam do reduzido número de regimes de bem-estar tratados por ele (apenas três), à ausência de consideração das diferenças de gênero e de análise consistente sobre o papel da família, nesses regimes. Acatando a primeira e a última críticas, Esping-Andersen, desenvolveu, a partir de então, análises que ampliaram o seu arco de mesclas entre medidas públicas e privadas e ressaltaram a importância da família e da mulher nos regimes de bem-estar. Como numa espécie de *mea culpa* ele fez, em outro livro intitulado *Foundations of postindustrial economies*, nos fins dos anos 1990, uma reflexão com o seguinte teor: durante décadas, a família, seja como instituição social, seja como condição de sujeito que toma decisões, tem ficado à margem. Minha culpa tem a ver com a cegueira de praticamente toda economia política comparativa ante o mundo das famílias.

da Europa, ou de países em desenvolvimento de outras partes do mundo capitalista, desde que este uso seja feito com critério, isto é: desde que esta classificação seja utilizada como recurso analítico com a finalidade de ajudar o pesquisador a enxergar certa ordem em meio a uma multiplicidade de fatos e tendências aparentemente desconexos. Afinal, como acertadamente já dizia Baldwin (1992), tipologizar é uma das formas mais precárias de se fazer análise, porque este recurso, por não possuir comensurabilidade comparativa, geralmente simplifica realidades complexas. Por isso, há que ter critérios ao utilizá-lo, na falta de alternativas.

É como procede Iguarán, no rastro do interesse observado nos países capitalistas centrais pelo estudo da política social dos países periféricos. Pretendendo entender a atual configuração do regime de bem-estar da Turquia e sua possível transformação num futuro próximo - num quadro de mudanças econômicas e variadas pressões - ele vale-se da tipologia de Esping-Andersen (2000) para clarificar a pertinência da inclusão desse regime num modelo típico das regiões mais atrasadas da Europa, ou dos países em desenvolvimento. Para tanto, transita dessa identificação propiciada por uma revisão comparada da literatura especializada sobre política social, para a análise da peculiaridade do mercado de trabalho turco, desde os anos 1990. Nessa análise, destaca as relações entre estrutura de emprego na Turquia e seu sistema de bem-estar ainda centrado no trabalho formal, num contexto em que a ocupação informal, a flexibilidade laboral e a libe-

ralização econômica estão presentes. Por fim, explora a possibilidade de evolução desse regime para um estágio mais incluyente e igualitário, analisando três principais questões: a) as implicações do aumento da flexibilidade do mercado de trabalho e da redução da contribuição previdenciária para essa evolução, problematizando argumentos internacionais de que o aumento do trabalho formal diminuiria os incentivos ao trabalho informal; b) os efeitos do aumento dos mecanismos de segurança privada sobre a referida evolução, considerando que, embora a participação do mercado na proteção social ainda seja marginal, há indícios de que, nos próximos anos, a proteção privada cresça; e c) a forma que a assistência social assumirá na Turquia, caso a inclusão de componentes não contributivos no sistema de proteção social do país seja reforçada: se assimilada à filantropia ou vinculada ao direito de cidadania social.

Em suma, para além de entender como se configura o regime de bem-estar da Turquia, o autor procura, pelo andar dos acontecimentos, inferir a respeito da opção que prevalecerá no campo da política social turca: a da manutenção de sua estrutura e funcionamento, caracterizada por altos e baixos, em termos de ampliação da cidadania e de universalização de direitos sociais, ou a da adaptação aos imperativos do mercado caracterizados pela privatização da coisa pública e pela diminuição da intensidade protetora do Estado, no dizer de Cabrero (2002), dada a magnitude dos custos e constrangimentos em jogo.

O regime de bem-estar turco na avaliação de Iguarán

Para melhor caracterizar o regime de bem-estar da Turquia, o autor atenta para o fato de, nas classificações existentes, ele estar incluído no Modelo Latino ou Mediterrâneo, ao lado dos países do Sul da Europa, dada a sua condição de país em desenvolvimento. Esta classificação tem sido matéria de debates, nos quais, segundo Moreno (2000), tem-se questionado se o termo *latino* ou *mediterrâneo* constitui um simples traço distintivo ou se ele se refere a um padrão periférico de proteção social e de desenvolvimento institucional. Seja como for, em relação aos demais países economicamente mais desenvolvidos da Europa, que compõem os modelos Continental e Escandinavo, o Latino, tido como uma subcategoria nesse continente, possui as seguintes particularidades (FERRERA apud IGUARÁN, 2010): o sistema de bem-estar é constituído em torno do *status* ocupacional e é altamente fragmentado, devido a coexistência de diferentes fontes de provisão com distintos graus de proteção; a família constitui a unidade central de proteção social; os países que o compõem têm se empenhado em criar um sistema de saúde nacional e universal, na perspectiva do direito e na contramão dos interesses de importante setor privado; a política social é permeada por relações clientelistas e de patronagem política; e, por fim, existe baixa intervenção na área da assistência social, ou uma *assistência social rudimentar*, para usar as palavras de Gough (2004).

Baseado nesta prévia classificação, o autor identifica o regime de bem-estar turco como um particular caso de bem estar misto (*welfare mix*) ou pluralista, por nele coexistirem a *institucionalização* e a *informalidade*. Em vista disso, o analisa pelo ângulo de suas duas grandes dimensões: a *institucional*, inscrita na seara do Estado, com vista à proteção dos indivíduos contra contingências sociais, como doença, invalidez, velhice, desemprego; e a *informal*, inscrita, basicamente, na seara familiar, com vista à proteção privada espontânea de seus membros. A proteção social propiciada pelo mercado, não tem, segundo ele, grande expressão, porque este componente do *welfare mix* afigura-se limitado, seja no campo do emprego, seja no campo da seguridade.

Considerando a dimensão institucional, o autor prefere designá-lo de regime de *bem-estar* em vez de regime de *Estado de Bem-Estar*. Isto porque, no sistema de proteção social da Turquia, o Estado não é o agente central e, por isso, aparece como um dentre os demais elementos constitutivos do *welfare mix*. Por outro lado, considerando a dimensão informal, o autor confirma o que Gough (2004) detectou em seus estudos sobre a proteção social nos países em desenvolvimento: a prevalência da família e da comunidade, em relação aos demais componentes do *welfare mix*, sendo que, nesse reduto informal, só as pessoas inseridas no mercado de trabalho formal têm proteção oficial garantida e legitimada. Este padrão é, de fato, bastante similar ao encontrado no sul da Europa e na América Latina, como será visto na próxima seção deste artigo no que concerne ao Brasil.

Com efeito, na Turquia, conforme Iguarán, o *status* ocupacional é o determinante para o acesso à proteção social institucionalizada e reconhecida legalmente. Isso significa que o emprego formal é o mecanismo mais importante de segurança social, num contexto de significativa presença de trabalho informal e de trabalhos formais com *status* e remunerações diferenciados. Em decorrência, estabelecem-se diferenças nas formas e nos níveis de proteção. O *hiper-garantismo* é visível no que diz respeito à reposição das taxas de pensão associada ao trabalho formal. A esse respeito e comparada a outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual faz parte, a Turquia ocupa, de longe, o primeiro lugar. Diferenças também existem na área da saúde. Os servidores públicos possuem coberturas expressivas e podem optar por facilidades públicas ou privadas, enquanto os empregados do setor privado e os desempregados involuntários têm restrito acesso aos serviços oferecidos por instituições públicas. Por outro lado, dos gastos sociais realizados pela Turquia - que, em 2007, representaram 14,4% do Produto Interno Bruto - mais de 2/3 são alocados em pensões (6,6%) e saúde (4%), enquanto a educação é contemplada com 3% e a assistência social não chega a alcançar 1% (0,7%). Isso significa que, quanto à assistência social, a Turquia gasta muito pouco, o que é comprovado pela posição que esse país ocupa, neste particular, em relação aos demais países da OCDE: apresenta considerável atraso em relação a todos eles, incluindo o México e a Coréia.

Todavia, a despeito desses desníveis protetivos, há, na Turquia, uma forte aspiração de universalizar o sistema de saúde. O *Green card*⁷, que, em 2008, beneficiou mais de nove milhões de pessoas, foi introduzido como um passo intermediário nesta direção. O mesmo pode ser dito da Lei Geral de Seguro Saúde, editada recentemente, com o propósito de estender a cobertura da saúde a toda população. Mas, esta aspiração continua sendo um desafio e precisa ser mais elaborada no que concerne a sua extensão e qualidade de cobertura. Além disso, precisa fazer frente ao *princípio da subsidiaridade*, adotado na Turquia, o qual compromete, em primeiro lugar, a família com o bem-estar dos indivíduos.

Em linhas gerais, o princípio da subsidiaridade estabelece uma hierarquia de instâncias protetoras, em cujo topo está a instância mais próxima, isto é, o próprio indivíduo afetado, seguido, sequencialmente, da família, da comunidade local (incluída a Igreja, as organizações voluntárias, redes informais de vizinhos) e, por último, o Estado (ABRAHAMSON, 1995). Não admira, pois, que, entre os atores e arranjos que compõem o *welfare mix* turco, a família exerça papel proeminente. Mas, dentro desta, o homem-chefe da casa é quem cuida da provisão, enquanto a mulher-esposa e mãe é quem arca com importantes trabalhos domésticos e cuidados dos dependentes, sem

⁷ Programa introduzido, em 1992, para proporcionar assistência à saúde às pessoas de baixa renda ou sem cobertura da seguridade social (GOUGH, 1997).

que estes trabalhos sejam considerados atividade laboral. Tal fato explica porque, segundo Iguarán, a Turquia tem uma das mais baixas taxas de emprego feminino, para a qual concorre o apoio do Estado. Donde se conclui que, ao mesmo tempo em que o Estado fomenta os arranjos informais no campo da proteção social, o *status* ocupacional formal constitui um determinante central nesse campo. E mais: ao mesmo tempo em que o *status* ocupacional, ou o *ocupacionalismo*, é condição necessária para a obtenção de pensões, o *universalismo* é almejado no acesso à saúde.

Estes são traços comuns aos regimes de bem-estar latinos ou mediterrâneos, mas que na Turquia, conforme Iguarán, indicam uma evolução especialmente depois das reformas a partir de 2006.

Tais reformas estão associadas à evolução do quadro macroeconômico do país. Após passar por um período de austeridade econômica imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), tal como aconteceu com quase todos os países em desenvolvimento, o Estado turco vem, aos poucos, regulamentando o seu sistema de proteção social. Foi o caso das sucessivas reformas nas regras e parâmetros das aposentadorias e pensões - visando, principalmente, a estabilidade financeira do sistema e a redução das despesas públicas - e das ambiciosas pretensões de universalizar a cobertura na área da saúde.

A qualidade das reformas, entretanto, depende, em grande parte, da empregabilidade formal que, como já referido, constitui o principal desafio na Turquia.

Para se ter uma idéia desse desafio, basta conhecer os seguintes dados: em meados de 1980, o percentual de desempregados esteve acima de 11% e, em 1990, em torno de 7%. Contudo, depois da crise de 2001, o percentual voltou ao ponto inicial e aumentou nos anos recentes. Em 2009, ele alcançou 13%, sendo que, fora da agricultura, atingiu 16% (TOKSÖZ apud IGUARÁN, 2010). Isso significa que o panorama da empregabilidade formal na Turquia é sombrio; e que os altos investimentos recebidos pela economia em 2003, assim como a criação de dois milhões de empregos entre 2003 e 2006, não foram capazes de vencer o déficit de emprego. Uma explicação encontrada para esse fenômeno é a de que, na Turquia, a despeito das recentes reformas, a legislação ainda ser considerada uma das mais rígidas no que tange à proteção ao trabalhador no interior das empresas. Isso naturalmente se choca com a atual tendência do mercado de trabalho que, em âmbito mundial, vem se tornando flexível, instável e precário, principalmente para as camadas mais pobres da população, e, portanto, pressiona os governos nacionais a flexibilizarem a legislação sobre o mercado de trabalho e a reduzir os custos laborais.

Nesse sentido, o argumento de que a flexibilidade do mercado de trabalho é condição para a diminuição do trabalho informal e para o aumento da participação de contribuintes no sistema de seguridade social, tem sido recorrente. No entanto, segundo Iguarán, este argumento precisa ser melhor qualificado, a começar pela consideração dos fatores que determinam a emergência da informalidade

dade. Se os custos do trabalho formal podem aumentar o trabalho informal, diz ele, tais custos não constituem a única causa deste. Se fosse assim, seria o argumento não tem sustentação empírica. Estudos comparados, realizados pelo Banco Mundial, a respeito dos efeitos da legislação protetora do trabalho sobre o emprego e o desemprego, mostram que tais efeitos são insignificantes no último caso. O impacto é observado apenas na dinâmica evolutiva do mercado de trabalho: *turnover*, antiguidade, duração do desemprego, criação e destruição de empregos. Este tem sido o caso dos países cidadania como o principal responsável pela ampliação dos empregos formais.

A mesma incerteza prevalece quanto aos efeitos dos custos do trabalho sobre o emprego e o desemprego e, semelhantemente, quanto aos efeitos desses custos sobre a informalidade. Faltam, por conseguinte, evidências empíricas para conferir sustentabilidade aos argumentos favoráveis à flexibilização das leis que regem o mercado de trabalho na Turquia.

Diante desse cenário, como classificar o regime de bem-estar que se desenha na Turquia, tendo como referência a tipologia de Esping-Andersen (1999). Partindo do princípio de que essa tipologia não sugere uma análise evolutiva dos regimes de bem-estar, que passariam de um estágio rudimentar para outros mais desenvolvidos, e nem tampouco a idéia fatalista de convergência de sua trajetória para um mesmo patamar de bem-estar, o autor faz o seguinte comentário: que os regimes de bem-estar são, essencialmen-

caso de se evitar outros tipos de legislação e controles sobre o meio ambiente, condições de trabalho, etc. Além disso, tal

da América Latina onde, antes da introdução da legislação flexível, não havia demissões durante as crises econômicas, nem maiores admissões nos períodos de expansão econômica. Não há, portanto, relação direta e automática entre flexibilidade da legislação sobre o mercado de trabalho e aumento do emprego formal. Dentre as reflexões desenvolvidas em torno desse assunto, destaca-se aquela que considera o respeito aos direitos de te, construções políticas e que a sua moldagem será feita pelas forças sócio-econômicas do país. Por isso, na Turquia, é difícil dizer qual dos três regimes, indicados por Esping-Andersen, prevalecerá daqui para frente. No entanto, diante das pressões para a flexibilidade do mercado de trabalho, da penetração dos instrumentos do mercado no sistema de proteção social e da diminuição da intensidade protetora do Estado no âmbito da assistência, tudo indica que haverá um ajustamento do atual regime, de feição *conservadora-informal*, para o *residual ou liberal*. Outra opção possível, segundo Iguarán (2010), pode ser aquela em que a segurança social provida pelo mercado continuará sendo marginal ou agindo apenas como complemento dos direitos e garantias oferecidos pelo Estado. Isto poderá se instituir com um mercado de trabalho flexível, cuja flexibilidade é necessária para construir um sistema produtivo sem conflitar com direitos dos trabalhadores. Esta configuração corresponde ao que vem sendo chamado de *flexicurity* e que é parte das estratégias e

dos objetivos de ativação do emprego na União Européia. Resta saber se isso funcionará dessa forma, porque estudos recentes, realizados por Peter Abrahamson (2009), na Dinamarca, mostram que o mercado de trabalho vem se tornando flexível sim, mas conflitando com o direito do trabalhador à assistência pública como direito.

O regime de bem-estar do Brasil vis-à-vis o da Turquia

O intento de comparar o Brasil com a Turquia, no que concerne aos seus respectivos regimes de bem-estar, esbarra em dificuldades de várias ordens, entre as quais as de cunho geográfico e cultural. Afinal, o Brasil, diferentemente da Turquia – que, geograficamente, é metade Ásia e metade Europa – está longe desses continentes e, culturalmente, os brasileiros não possuem hábitos, costumes e tradições similares aos dos turcos. Contudo, não se deve esquecer que a América Latina, incluindo o Brasil, foi, por muitos anos, colônia de países situados no sul da Europa, como Espanha e Portugal; e deles herdou não somente a língua, mas outros elementos culturais e ideológicos que certamente contribuem para a presença de fortes traços do modelo de proteção social latino ou mediterrâneo no contexto brasileiro.

Portanto, se para efeitos analíticos (e somente para esses efeitos) for preciso equiparar o regime de bem-estar brasileiro aos demais regimes existentes, incluindo os de Esping-Andersen, não hesitarei, em primeiro lugar, de situá-lo no Modelo Latino, mesmo ciente das pecu-

liaridades nacionais e regionais no que concerne ao Brasil. A partir daí, terei de detectar os pontos de maior identificação entre a experiência brasileira de proteção social e as categorias de regimes arroladas por Esping-Andersen, mas tendo em mente as críticas que lhe foram dirigidas quanto ao relevante papel da família e da mulher na política social. Isso, de certa forma, reforçará a pertinência de associar o modelo latino, incluindo o Brasil, à classificação de Esping-Andersen.

Mas, antes, convém informar que esse discurso sobre regime de bem-estar e Estado de Bem-Estar, nunca foi bem aceito no Brasil. Seja por que motivo for⁸, há nos círculos intelectuais brasileiros uma crença quase generalizada de que não existe Estado de Bem-Estar (ou Social, como prefiro chamar) neste país, ou até mesmo políticas de bem-estar (ou sociais). Traduzindo ao pé da letra a palavra *bem-estar*, e considerando a posição periférica do Brasil em relação aos países capitalistas centrais, muitos desses intelectuais, ao tomarem como parâmetro o que melhor existe em matéria de prote-

⁸ Ao prestar essa informação, lembrei-me da seguinte frase de Francisco de Oliveira, ao se referir aos brasileiros, em comentário à conferência de Perry Anderson, intitulada *Balanço do Neoliberalismo*, no Seminário Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático, realizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 1994: “Temos o costume de avacalhar nossas próprias experiências, posto que há sempre, em cada um de nós, esse complexo de inferioridade que nos foi injetado por um trabalho ideológico de longa duração. Por isso, como somos tentados a rir antes de refletir, o neoliberalismo brasileiro é avacalhado, tratado ironicamente, com o que diminuímos sua dose de letalidade” (OLIVEIRA, 1995, p. 24).

ção social na Europa, negam a existência institucionalizada de proteção social à brasileira; e disso decorre, em grande parte, o negligenciamento do estudo de tais assuntos no país.

Todavia, contrariando esta tendência, e diferindo da avaliação feita por Iguarán no tocante à Turquia, admito que, desde os anos 1930, existe no Brasil um Estado Social capitalista, que planeja, implementa e regula um tipo particular de regime de bem-estar, que nem de longe se compara com o dos países escandinavos, é verdade, mas revela-se melhor do que o dos Estados Unidos, por exemplo.

Ao fazer essa afirmação, não estou equiparando o Estado Social brasileiro ao *Welfare State* keynesiano-fordista que, segundo Mishra (1990), tem feição histórica e institucional específica e funcionou em poucos países do chamado Primeiro Mundo, inclusive europeus. Também não estou traduzindo ao pé da letra o termo *bem-estar social*, visto que este não é um conceito, mas uma adjetivação que, após a Segunda Guerra Mundial, passou a qualificar um Estado que deixara de ser bélico e equidistante dos dramas sociais de sua população, mas sem nunca distribuir igualitariamente bem-estar para todos, mesmo na Suécia. Além disso, o chamado Estado de Bem-Estar não é apenas um Estado e nem é unívoco. É uma organização social e política da qual a sociedade faz parte, com as suas diferentes representações, e cujo maior ou menor comprometimento dos poderes oficiais com as causas sociais decorre da correlação de forças que se dá no interior dessa organização.

Daí porque os sistemas de bem-estar sempre foram mistos. O que muda nessa mescla (ou mistura assistencial, como diz Mishra (1990) de agências e recursos, com vista à proteção social, é a posição de seus ocupantes. Hoje, é evidente que os governos, que representam o Estado, perderam o seu protagonismo e, por isso, cedem terreno tanto ao mercado (que não tem vocação social e, por isso, também no Brasil, pouco acrescenta nesse particular), quanto à família e a outros setores não mercantis da sociedade. Mas, no caso brasileiro, embora se observe uma baixa intensidade sócio-protetora dos poderes governamentais, esses poderes estão presentes. Ou, simplificando, o Estado está presente atendendo o desejo das elites de regular de forma severa as capas mais pobres e desprotegidas da população. Nisso, o país reproduz com destreza as estratégias e mecanismos de regulação da pobreza usadas na Europa do século XIX, sob a égide de um capitalismo liberal, que atualmente é chamado de neoliberal: o *princípio da menor elegibilidade* (benefício mais baixo do que o menor salário); os *testes de meios* (comprovação, geralmente constrangedora, de pobreza); as *condicionalidades* ou contrapartidas do beneficiário em troca do benefício recebido; a *focalização* na pobreza extrema, ou políticas sociais *de exceção* segundo Oliveira (2004); e, mais recentemente, a *ativação* dos beneficiários da assistência pública para o trabalho (geralmente precário e com imposições que remontam a era das *workhouses* inglesas: trabalha-se no que é oferecido ou perde-se a assistência do Estado), tal como vem acontecendo em âmbito mundial, no ras-

tro da passagem do *welfare* (bem-estar incondicional) para o *workfare* (bem-estar condicional ou em troca de trabalho).

Tais exemplos atestam que também no Brasil a política de assistência social é rudimentar - como acontece na Turquia - e que, ao contrário do que é correntemente veiculado, há baixa valorização desta política na agenda social dos governos, a começar pelo montante de recursos orçamentários federais alocado no Órgão responsável por sua realização: 7,6% de R\$ 378 bilhões, em 2008, contra 55,8% na Previdência Social, 14, 3% na Saúde, 9,4% no Trabalho e Emprego e 8,7% na Educação (IPEA, 2009) – incluindo-se, nesses 7,6%, benefícios constitucionais que nenhum governo poderá deixar de prover. Trata-se, portanto, de uma assistência social focalizada na pobreza extrema que, no Brasil, atinge cerca de 30 milhões de pessoas, ansiosa por encontrar *portas de saída* de si mesma, e nem sempre caracterizada como direito. O principal programa governamental de redução da pobreza e da desigualdade social, criado em 2003, e centrado na transferência condicionada de renda às famílias pobres, não é um direito. Apesar de tal programa (o Bolsa Família) ter atingido 11 milhões de famílias, em 2009, e pretender ampliar-se, incorporando outras famílias elegíveis e ainda não incluídas, pauta-se não pelas necessidades sociais, mas pelas possibilidades orçamentárias do governo e metas planejadas.

Mas, um dos avanços significativos com a introdução do conceito de seguridade

Em compensação, e confirmando um intrigante traço característico da proteção social dos países integrantes do Modelo Latino, a política de saúde brasileira foi concebida e planejada, desde o final dos anos 1980, para ser universal. Nessa condição ela permitiria, por meio de um Sistema Único (SUS): acesso incondicional e igualitário às ações e serviços; relevância pública da política; comprometimento do Estado com a sua regulamentação, fiscalização e controle; integração das ações; descentralização das decisões e ações da esfera federal de governo para a estadual e municipal; comando único em cada esfera; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; participação da comunidade na formulação e no controle da política (PEREIRA-PEREIRA, 2002). Todas essas bandeiras estão consignadas na Lei Magna do país, a Constituição Federal de 1988, que, de forma pioneira, contempla um Sistema de Seguridade Social, composto pelas políticas de saúde, previdência e assistência na perspectiva da cidadania.

Entretanto, tal como a assistência, a política de saúde vem sofrendo restrições. Com o advento do neoliberalismo nos fins dos anos 1980, grupos privados empresariais, prestadores de serviços, ou ligados a indústria farmacêutica, ganharam vigor e, desde então, vêm competindo com o sistema público de saúde e minando a sua intenção universalizadora.

social na Constituição Federal vigente, foi o rompimento do caráter estritamente contributivo das políticas sociais pratica-

das até então. Com a elevação formal da assistência social à categoria de direito não contributivo, ao lado da saúde, que também dispensa contribuição, somente a previdência urbana manteve seu caráter *contratual* e de *seguro*. Isso, pelo menos em tese, ampliou o leque de atenções públicas para significativas parcelas da população que antes só contavam com mecanismos informais de proteção social precariamente ofertada pela família e por redes privadas de apoio social.

Quanto à previdência, esta é considerada a espinha dorsal do sistema de proteção social brasileiro, sobretudo no que diz respeito às elevadas somas de recursos que arrecada e acumula. Talvez por isso ela seja alvo de constantes reformas que visam atender interesses do capital, para além do trabalho. Mas, em que pesem essas investidas, o sistema previdenciário no Brasil ampliou a sua cobertura e incorporou novas modalidades e critérios de proteção. Embora não seja universal, hoje esse sistema abarca quase todas as áreas profissionais, incluindo empregados domésticos e trabalhadores do campo. Quanto a estes últimos, um fato a destacar é que a previdência rural também rompeu com o caráter contributivo do direito à aposentadoria, visto que, para usufruí-la, os trabalhadores – de ambos os sexos - em regime de economia familiar, só precisam comprovar o exercício de sua atividade. Além disso, a lei que trata desta modalidade de previdência adotou novos critérios para inscrição na qualidade de segurado especial e para contratação de mão-de-obra por curto período de tempo.

Entretanto, o perfil característico da política previdenciária brasileira é o de *contrato de seguro*, semelhante ao da experiência bismarckiana, inaugurada na Alemanha no século XIX. Consequentemente, esta política está visceralmente associada ao trabalho formal e protege mais quem mais tem poder de contribuição. Desdobrada em três Regimes – Geral, dos Servidores Públicos e Complementar (privada) - ela funciona hibridamente como previdência pública e particular, e prospera financeiramente quanto menos aumenta o salário mínimo (já que muitos benefícios sociais estão indexados a esse salário), mais crescem os empregos com carteira assinada e mais se fortalece o mercado da previdência privada complementar (fechada, ou fundos de pensão, e aberta).

Segundo o IPEA (2008), ao lado do excelente desempenho da previdência complementar, nos últimos anos, cujos ativos financeiros representaram 20% do PIB, existe o problema do desemprego e do emprego informal, notadamente entre os jovens de 16 a 21 anos, que, a par de não contribuírem para o sistema, quedam-se desprotegidos. Tal fato tem levado o governo a pensar na estratégia, também considerada na Turquia, de desonerar os empregadores da contribuição previdenciária referente aos trabalhadores situados nessa faixa, com base nas seguintes suposições: de que são inexperientes, produzem menos que os mais velhos, exigem alto custo de treinamento e são instáveis no emprego. Com isso, a estratégia perseguiria dois objetivos: reduzir o desemprego e elevar a afiliação previdenciária desse grupo.

Do que foi até aqui exposto, percebe-se a importância do trabalho formal para o acesso a proteção social institucionalizada no Brasil, tal como ocorre na Turquia, e compreende-se por que a assistência social é utilizada como uma *medida de exceção*.

Todavia, tanto o sistema público quanto o privado de emprego vêm sendo pressionados por uma demanda que eles são incapazes de atender a contento. Embora o volume de ocupações formais tenha começado a crescer a partir de 2004, e atingido, em 2009, um recorde histórico - 59% dos trabalhadores com carteira assinada - (IBGE/PNAD, 2009), o trabalho informal, o desemprego, a terceirização, a precarização e a desigualdade na distribuição dos rendimentos ainda é elevado. Isso indica que o aumento das ocupações formais não se fez acompanhar de qualidade e segurança necessárias. Um fato que tem intrigado as autoridades públicas é o aumento da concessão de seguro desemprego no mesmo período em que as ocupações formais apresentam comportamento favorável.

Na tentativa de minorar essa situação, o governo brasileiro vem incentivando a expansão de micro ou pequenas empresas e do trabalho autônomo regulamentado, com vista à geração alternativa de trabalho e renda. Para tanto, flexibilizou as exigências burocráticas para criação desses empreendimentos e reduziu os custos dos impostos para essa operação, mediante aplicação de mecanismos tributários e jurídicos especiais. Nesse sentido, instituiu o programa Simples, em

2007. Em seguida, editou, em 2008, a Lei do Micro Empreendedor Individual (MEI), voltada para o trabalhador autônomo com no máximo um funcionário e faturamento anual de 36 mil reais; e, em 2009, instituiu o Prime, um programa de financiamento de pequenos empreendimentos administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Tais medidas, que vão - como já informado - da redução de impostos e do tempo gasto com providências administrativas, à concessão de créditos especiais, passando pelo microcrédito produtivo orientado, pela economia solidária no conjunto do aparelho produtivo e pela facilidade nas licitações, contribuíram para uma notável ascensão desse setor: em 2008 havia 31 milhões de ocupados em empreendimentos com até dez trabalhadores, o que, comparado com os 14,1 milhões em 1989, representa mais de 100% (IPEA, 2008).

Contudo, essas medidas têm se revelado limitadas diante do descompasso entre a magnitude das tarefas a enfrentar e a capacidade de financiamento do sistema público, sem contar com as dificuldades que as pequenas empresas têm para conseguir escala de produção e preço e para competir com as empresas maiores. Outros fatores limitantes são: falta de mecanismos financeiros mais baratos e ágeis; efeitos da alta taxa de juros patrocinada pelo Banco Central, que é uma das maiores do mundo (10,25% ao ano); disparidades regionais, responsáveis por concentrar no sudeste do país, principalmente em São Paulo, a maior parcela de postos de trabalho criados pelos peque-

nos empreendimentos; queda de rendimento médio dos ocupados nessas atividades, dado o aumento da oferta de mão-de-obra disponível desde a década de 1990, em decorrência dos reveses da economia naquela década; e o fato de que, não obstante este setor ter contribuído para a diminuição da taxa de pobreza no país, o número de pobres que acozem e se inserem nesse mercado como única alternativa tem aumentado, o que lhe confere caráter focalizado, com as principais implicações negativas que daí advêm: estigmatização da atividade e baixo poder de pressão dos contemplados.

Isso explica o apelo governamental à participação da família e das redes de apoio privadas no sistema de proteção social. No entanto, vale salientar que, tanto no Brasil como na Turquia, a família está perdendo a capacidade de assumir papel central nesse sistema. A redução do tamanho da instituição familiar e, no Brasil, as transformações pelas quais esta instituição vem sofrendo, sendo a maioria - geralmente as mais pobres - sustentadas por mulheres com salários menores do que os dos homens, têm dificultado a manutenção do familismo como característica-chave do regime de bem-estar brasileiro. Assim, se é verdade que o princípio da subsidiariedade também prevalece no Brasil e nos demais países latino-americanos, também é verdade que a família, a vizinhança, as redes comunitárias de apoio mútuo, pouco têm a oferecer, visto que, em suas trajetórias de vida, pouco receberam dos poderes públicos.

Não admira, portanto, a incômoda expressiva presença do clientelismo e da patronagem política, também no Brasil, práticas que a Constituição Federal democrática vigente, desde 1988, procurou debelar. Aliás, como diz Ferrera (1995), esta é uma particularidade endógena dos países que compõem o Modelo Latino, particularidade esta que geralmente toma a forma de corrupção e trocas de favores e na qual a política social, principalmente a assistência, é manipulada eleitoralmente, perpetuando o instituto do *voto de escambo*⁹ (compra de votos). Em vista disso, pergunto: em qual categoria de Esping-Andersen o regime de bem-estar brasileiro se encaixa? E qual a perspectiva futura desse regime: mais mercado e menos Estado ou vice-versa?

Finalizando

Para realizar a difícil tarefa prometida de situar a prática da política social brasileira em uma das categorias de Esping-Andersen, é preciso traçar em largas linhas o perfil histórico dessa prática cuja particularidade reforça antigos diagnósticos de viajantes estrangeiros de que este é um país de contrastes ou de paradoxos.

Com efeito, a história do Brasil perfila um sem número de programas sociais que, como já afirmado, são mais consistentes e abrangentes do que os adotados por países do chamado Primeiro Mundo, dentre os quais os Estados Unidos.

No entanto, o primeiro paradoxo a registrar, é que a presença mais pródiga e so-

⁹ *Voto di scambio*, na Itália.

fisticada de ações sociais no país, se deu nos períodos de ditadura - 1930-1945 / 1964-1985 – como visível estratégia de legitimação do regime de exceção. Esse fato, que não é específico do Brasil, já que também se processou na Alemanha de Bismarck, na França de Napoleão III e na Áustria de Von Taaffe, no século XIX¹⁰, e é tido como traço distintivo do Modelo Latino, causa preocupação porque, nesses casos, a política social esteve dissociada da democracia e da cidadania. Isso cria fortes tensões entre a possibilidade de conquista da cidadania ampliada - inclusive por meio da política social - e a tendência à manutenção de práticas autoritárias e clientelistas no atendimento de necessidades humanas.

Outro paradoxo importante, é que, a despeito dos avanços políticos e sociais consignados na Constituição Federal de 1988, o país ainda convive com uma profunda e injusta desigualdade social. Injusta, porque, a rigor, o Brasil não é pobre, e porque tanto a desigualdade como a pobreza de significativas parcelas da população, são, principalmente, fruto da *não-ação* dos poderes públicos. Não por acaso, estas são as principais deficiências da política pública nacional cuja persistência revela a existência de tensão nas prioridades dos governos e no imaginário da população entre a opção pelo crescimento econômico e a democracia.

Diante desses paradoxos, fica evidente que o regime de bem-estar brasileiro, considerado em seu conjunto, não se assemelha ao modelo social-democrata, ou institucional-redistributivo, de Esping-

Andersen, mesmo levando-se em conta os avanços constitucionais e as recentes melhoras dos níveis de desenvolvimento social no país¹¹. Quando muito, repete a Turquia, com base na avaliação de Iguarán: o regime de bem-estar brasileiro transitou de um perfil *conservador ou corporativo*, com grandes doses de informalidade, para o *liberal/empreendedorista*, a despeito, novamente, das várias propostas anti-liberais contidas na Constituição.

Quanto às perspectivas futuras, não imagino, no Brasil, a realização da *flexicurity*, porque nem mesmo na Dinamarca, de acordo com Abrahamson (2009), ela vem se

¹⁰ Ver Esping-Andersen (1991).

¹¹ No tocante à proteção ao trabalhador, a concessão de seguro desemprego aumentou 17%, entre 1995-2007. Na saúde, a taxa de mortalidade infantil caiu de 49,4 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para 21,2, em 2007, enquanto a esperança de vida ao nascer passou de 68,5 anos, em 1995, para 72,1 anos, em 2007. Na educação, a taxa de frequência à escola da população de 7 a 14 anos aumentou de 84,1% para 97,6% entre 1988 e 2007, enquanto na faixa de 15 a 17 anos o indicador cresceu de 52,4% para 82,1% e na de 4 a 6 anos passou de 26,9% para 77,6%; e a proporção de analfabetos com idade de 15 a 24 anos caiu de 10% para 2,2% (IPEA, 2009, p. 71)

realizando. A tendência em toda parte, da qual o Brasil não escapará, é a de reforçar a passagem do *welfare* (bem-estar como direito) para o *workfare* (bem-estar em troca de trabalho ou de sacrifícios) sob a égide de um Estado schumpeteriano¹² ou do pró trabalho, no dizer de Jessop (versão preliminar), que reduz a assistência pública a uma prática rudimentar.

Referências

ABRAHAMSON, P. Welfare pluralism: towards a new consensus for European social policy? In: THE MIXED economy of welfare. Leicestershire, Great-Britain: Ed. Cross National Research Papers, 1992.

_____. Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidariedades? In: SARASA, S. y MORENO, L. **El Estado del bienestar en La Europa del Sur**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1995.

_____. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa. In: **SER Social**, Brasília, v. 11, n. 25, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/issue/view/41>. Acesso em: ago. 2010.

¹² Estado regido pelos princípios da inovação, ou destruição criadora, e da ação empreendedora ousada, com base na teoria do desenvolvimento econômico do austríaco Joseph Schumpeter, falecido em 1950.

BALDWIN, P. **La política de solidaridad social: bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

BOLETIM DE POLITICAS SOCIAIS. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n.16, nov. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/BPS_16_Completo.pdf>. Acesso em: ago. 2010.

BRASIL em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009.v.1. (Série Brasil: O estado de uma nação).

CABRERO, G. Los retos de la política social em la era de la globalización. In: USSEL, J. (Coord.). **La sociedad: teoría y investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco**. Madrid: CIS, 2002.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three words of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1991.

_____. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

FERRERA, M. Los Estados del Bienestar del Sur en La Europa Social. In: SARASA, S. y MORENO, L. **El Estado del bienestar en La Europa del Sur**. Madrid: Consejo Superior de

- Investigaciones Científicas/Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1995.
- GOUGH, I. La assistência social en la Europa del Sur. In: MORENO, L. (Comp.). **Unión Europea y Estado del Bienestar**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/ Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1997.
- _____. 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.
- IGUARÁN, Carlos S. Pressures and transformations of the Turkish welfare regime. **Revista Argumentum**, v.2, n.2, jul-dez, 2010, pp 201-233
- INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS. PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICILIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v.30, p.1-133, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_brasil_2009.pdf>. Acesso em: ago. 2010.
- JESSOP, Bob. **The future of the capitalist State** (versão preliminar).
- JOHNSON, N. **El Estado de Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- MISHRA, Ramesh. **The Welfare State in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia**. New York, London, Toronto, Sidney, Tokio, Singapore. Harvester: Wheatsheaf, 1990.
- MORENO, L. **Ciudadanos precários: la 'última red' de protección social**. Barcelona: Ariel Sociología, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir & GENTILLI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- _____. Oração a São Paulo: a tarefa da crítica. In: **Margem esquerda 2**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- PEREIRA-PEREIRA, P. A, P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. A saúde no Sistema de Seguridade Social brasileiro. **SER Social**, Brasília, n. 10, jan./jun. 2002.
- PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.
- TITMUSS, R. **Política social**. Barcelona-Caracas-México: Editorial Ariel, 1981.