

O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA BRASILEIRO EM PERSPECTIVA COMPARADA

GERALDA LUIZA DE MIRANDA

RESUMO

O estudo analisa a evolução, configuração e estrutura de financiamento dos sistemas de garantia de renda sueco, norte-americano, alemão e brasileiro, com o objetivo de avaliar a natureza do sistema brasileiro. A análise mostra que os benefícios baseados no seguro social, que compõem o sistema brasileiro, são mais estratificados que os do sistema alemão, enquanto que os da assistência social são tão focalizados quanto os oferecidos pelo sistema norte-americano. Assim, no Brasil, apesar dos significativos avanços, combina-se, em termos de garantia de renda, o que há de pior em dois mundos — o liberal e o corporativo — e acrescenta-se à clássica distinção entre beneficiários do seguro e da assistência social, própria desses dois sistemas, o dualismo entre servidores públicos e trabalhadores do setor privado, a alta carga tributária e a regressividade do financiamento.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema de garantia de renda, transferência de renda, seguro social, assistência social, pensões.

O impacto da Constituição de 1988 e das inovações posteriores sobre a configuração e os resultados do sistema de proteção social brasileiro tem sido reiteradamente analisado e avaliado de forma bastante positiva. O sistema tornou-se mais redistributivista; as políticas que o constituem têm tido efeitos significativos sobre a histórica desigualdade e eliminado parte significativa da pobreza. Mas, se em perspectiva histórica não há dúvidas sobre os avanços na proteção social brasileira, cabe perguntar qual é, em perspectiva comparada, sua natureza. Essa é a questão que orienta este estudo. Seu objetivo é avaliar a configuração do sistema de garantia de renda brasileiro, comparando-a com a daqueles que compõem os *welfare states* clássicos, o liberal norte-americano, o social-democrata sueco e o corporativista alemão, de acordo com a classificação de Esping-Andersen (1990)¹.

“Sistema de garantia de renda” é aqui entendido como o conjunto de políticas e programas sociais que operam benefícios monetários, seja com o objetivo de repor ou substituir a renda do trabalho, seja com o objetivo de complementá-la (Mesquita, Jacquoud e Santos 2010). Nos países desenvolvidos, esses sistemas são, em geral, constituídos por políticas contributivas e não contributivas, destinadas tanto à população economicamente ativa quanto àquela desempregada ou incapacitada para o trabalho, como os idosos, deficientes, crianças. Junto com o sistema de serviços sociais (assistência, saúde, educação), o sistema de garantia de renda compõe o sistema de proteção ou, se se quiser, o *welfare state*, entendido, nos termos de Esping-Andersen (1990), como um conjunto de arranjos institucionais, regras e entendimentos que guiam e formatam decisões políticas concorrentes, os gastos e as definições de problemas.

Em sua análise, Esping-Andersen (1990) chama a atenção para a importância de se considerar, na pesquisa comparativa, não apenas o “quanto” se gasta com políticas sociais, como ocorre nos estudos orientados pela teoria da modernização (Wilensky 1975), mas também “como” se gasta. Isto porque o nível de gastos não reflete o tipo de comprometimento do Estado: alguns países podem gastar grande parte dos recursos com benefícios para servidores civis ou subsídios fiscais para a classe média. Nesses casos, há baixo compromisso, se algum, com a equidade.

As diferenças na configuração dos *welfare states* resultam, segundo Esping-Andersen (1990), da interação de três fatores: a natureza da mobilização de classe, especialmente da classe trabalhadora; as estruturas das coalizões políticas; e o legado das

1 A pesquisa sobre a evolução e configuração dos sistemas de garantia de renda alemão, sueco e norte-americano foi realizada em estágio como pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2011, dentro do projeto “Os Desafios para a Consolidação do Benefício de Prestação Continuada na Seguridade Social Brasileira”. No ano seguinte, durante estágio pós-doutoral no DCP/FAFICH/UFMG, a pesquisa foi ampliada com a incorporação do sistema brasileiro e da temática financiamento dos benefícios dos quatro sistemas. Agradeço a Ana Cleusa Mesquita e Maria Paula Santos, técnicas do IPEA, as contribuições feitas na primeira etapa.

políticas prévias. Dessa interação, podem ser distinguidos os três modelos de *welfare state*, cujos exemplos mais bem acabados seriam os da Suécia, Alemanha e Estados Unidos.

A utilização de tipologias para a seleção das unidades de análise tem sido prática corrente na pesquisa comparada, na medida em que ajuda a delimitar o escopo em que se assegura a homogeneidade dos efeitos supostos e a validade dos conceitos e medidas (King, Keohane e Verba 1994; Brady e Collier 2004). Esse cuidado é necessário para se evitar um alargamento conceitual indevido (*conceptual stretching*), isto é, a utilização de conceitos e medidas em contextos muito diferentes daqueles para os quais foram construídos (Sartori 1970; Pzeworski e Teune 1970).

A partir disso, ressalta-se que o sistema de garantia de renda brasileiro pode ser comparado, sem qualquer risco metodológico, com o dos países selecionados. Como a Suécia, Estados Unidos e Alemanha, o Brasil, um país “emergente”, apresenta níveis também significativos de industrialização e urbanização, o que nos permite esperar graus significativos de complexificação das relações sociais, de atuação majoritária da população ativa no mercado de trabalho formal, de capacidade do Estado para atuar efetivamente na regulamentação e intervenção sociais.

Ainda com relação ao desenho da pesquisa, salienta-se que os sistemas de garantia de renda aqui comparados são aqueles que contam com financiamento dos governos federais (Alemanha, Brasil e Estados Unidos) e do governo central (no caso da Suécia). Nesses países, também há políticas de garantia de renda ofertadas pelos níveis subnacionais, mas elas apresentam significativa variação no território e, assim, não têm efeito uniforme sobre a cidadania. Os dados foram coletados no sítio da *International Social Security Association (ISSA)*, que disponibiliza informações atualizadas sobre os sistemas de seguridade de todos os países. A confiabilidade das informações é garantida, de acordo com a *ISSA*, pela supervisão rotineira dos órgãos nacionais da área. Os dados foram também conferidos e complementados com informações disponibilizadas pelas próprias agências governamentais² e, na medida do possível, confrontados com a legislação a eles referida. Estudos acadêmicos sobre os países serviram para complementar as informações e aumentar a compreensão dos sistemas.

O estudo está dividido em duas seções, além desta Introdução e as Considerações Finais. Na primeira, é sucintamente analisada a evolução dos quatro sistemas, enfatizando-se as reformas introduzidas para o enfrentamento da crise econômica, a partir da década de 1980. O objetivo dessa retrospectiva histórica é propiciar uma melhor compreensão dos benefícios vigentes em cada país. Na segunda seção, é avaliada a configuração dos sistemas, mais especificamente, os benefícios que os constituem (elegibilidade e valor), a articulação promovida entre seguro e assistência social, os riscos cobertos pelos sistemas

² Försäkringskassan (Suécia); Social Security Administration - SSA (Estados Unidos); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Previdência Social (Brasil).

e sua estrutura de financiamento.

A CONSTRUÇÃO DOS SISTEMAS DE GARANTIA DE RENDA NA SUÉCIA, ESTADOS UNIDOS, ALEMANHA E BRASIL

A evolução dos *welfare states* sueco, norte-americano e alemão possui traços em comum³. Até o início do século XX, as pensões eram marginais, e a assistência aos pobres era fornecida por instituições caritativas e filantrópicas e pelas *poor laws*. As alterações na estrutura demográfica e de emprego aceleraram-se nas três primeiras décadas, nos três países, colocando a necessidade de pensões para a velhice e simultaneamente, como reforça Esping-Andersen (1990), aumentando a capacidade dos cidadãos de lutarem por elas. Sindicatos, associações e partidos trabalhistas nacionais emergiram com força na Suécia e na Alemanha; o sufrágio universal difundiu-se por toda a Europa ocidental e América do Norte, permitindo representação e espaço de crescimento de partidos trabalhistas ou de esquerda. O resultado foi uma mistura de proteção pública e privada, destinada não apenas aos assalariados, mas também aos “inempregáveis”, como diz Castel (1998), que se desenvolveu rapidamente do pós-guerra até a década de 1970, como mostram também Marshall (1965) e Titmuss (1963).

No final da década de 1960, os *welfare states* europeus e o norte-americano já mostravam sinais de crise, em virtude de alterações na estrutura demográfica e familiar, a qual se agravou, nas décadas seguintes, pela crise econômica mundial. A partir da década de 1980, Suécia, Estados Unidos e Alemanha fizeram reformas para conter o aumento da miséria, combater o desemprego e adequar as políticas à nova estrutura demográfica e familiar.

O Brasil seguiu, em linhas gerais, esse desenvolvimento, mas a criação e a ampliação das políticas sociais ocorreram principalmente em períodos autoritários. Outra diferença importante refere-se ao contexto de enfrentamento da crise econômica, que, no Brasil, coincidiu com a redemocratização, o que imprimiu tendências contraditórias ao processo de reforma. Ao contrário do que ocorreu na Europa ocidental e nos Estados Unidos, onde não houve grandes mudanças (Pierson 1996), no Brasil, as inovações ampliaram o sistema de proteção social e o tornaram mais redistributivo.

Além da variação na natureza da mobilização de classe, nas coalizões políticas e no legado das políticas prévias, que influenciaram a configuração e o ritmo de construção dos *welfare states*, cabe salientar que os países aqui analisados apresentam outras variações importantes. Embora o Brasil esteja entre as dez maiores economias do mundo, sua renda *per capita* é bem menor (US\$ 10.453) que a da Alemanha (US\$ 36.332), Suécia

3 As informações sobre os sistemas sueco, alemão e norte-americano, que compõem esse artigo, são apresentadas de forma mais detalhada no relatório da pesquisa desenvolvida no IPEA (MIRANDA, 2011).

(US\$ 37.155) e Estados Unidos (US\$ 45.674). Mas, para o que interessa neste trabalho — a configuração do sistema de garantia de renda —, importa destacar que o Brasil não está em pior posição: em 2005, o gasto social foi de 13,8% do PIB, percentualmente maior que o norte-americano (10,0%) e bem menor que o alemão (25,2%) e o sueco (46,7%). No que se refere à população idosa, que é o segmento que mais onera o sistema de garantia de renda, o Brasil encontra-se em posição privilegiada: em 2009, apenas 6,8% da população possuía mais de sessenta e cinco anos; nos Estados Unidos, esse grupo corresponde a 13,0%; na Suécia, 17,9%; e na Alemanha, 20,5%.⁴

SUÉCIA: A LIDERANÇA SOCIAL-DEMOCRATA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

Até 1917, o Estado sueco esteve organizado como uma Monarquia Constitucional. A partir de então, práticas parlamentaristas consistentes foram adotadas, com o rei escolhendo para compor o gabinete representantes que possuíssem apoio da maioria do Parlamento. Essa prática perdurou até 1974, quando a Monarquia Parlamentarista se tornou a estrutura formal de governo.

Até o final do século XIX, vigoravam as tradicionais leis dos pobres, mas os trabalhadores suecos já tinham acesso a um ensino primário universal e de qualidade desde a década de 1840. Em 1891, eles passaram a contar com subsídios estatais para os seguros privados de saúde e, a partir de 1901 e 1913, respectivamente, com seguro contra acidentes de trabalho e pensões com teste de meios. Embora as pensões fossem formalmente destinadas aos inválidos, na prática, elas eram acessadas por todos os idosos acima de sessenta e sete anos (Esping-Andersen e Korpi 1987; Scarpa 2009).

Desde as eleições gerais de 1911, a disputa política na Suécia faz-se entre uma coalizão de centro-direita e uma de centro-esquerda, lideradas, respectivamente, pelo *Moderata* e o *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (SAP)*.⁵ Este se manteve no poder, como partido majoritário ou de maior pluralidade, por praticamente toda a história sueca, exceto durante a II Guerra, quando foi formado um governo suprapartidário, e nos períodos 1976-1982, 1991-1994 e após 2006, quando a coalizão de centro-direita assumiu o poder (Agius 2007).

Com a formação de um governo de coalizão entre os *SAP* e *Centerpartiet*, no início da década de 1930, iniciaram-se as políticas econômicas keynesianas e políticas sociais

4 OECD. Country Statistical Profile. Os dados sobre gasto social são de 2005; os de população e renda per capita (valores em PPPs) são de 2009. O dado de gasto social do Brasil é do IPEA (Comunicado n. 108/2010). Embora haja diferenças nas metodologias utilizadas pelo IPEA e a OECD, os dados nos permitem uma aproximação razoavelmente boa da questão.

5 Criado em 1889. Inicialmente orientado para a revolução socialista, o partido deslocou-se, em 1916, para o centro do espectro partidário, aliando-se, até 1957, com o *Centerpartiet* (Agius 2007).

compreensivas, que irão caracterizar a social-democracia sueca. Os esquemas privados de saúde, que já contavam com subsídios estatais, foram unificados em 1932, e, em 1934, foi instituído um seguro desemprego voluntário com benefícios compatíveis com os ganhos prévios (Scarpa 2009).

No pós-guerra, houve significativa ampliação das políticas sociais. As principais iniciativas foram, em 1948, a substituição do esquema de pensão com teste de meios para idosos por um sistema universal de pensões básicas, totalmente financiadas pelo Estado, e a criação do subsídio para crianças; em 1955, a criação do seguro de saúde universal e a ampliação do seguro contra acidentes de trabalho e; por fim, em 1956, a substituição das políticas de alívio da pobreza por um novo esquema socioassistencial. Nas duas décadas seguintes, a seguridade social foi fortalecida com a aprovação, em 1962, da pensão complementar, que se tornou o mais importante benefício relacionado aos ganhos prévios do país, e, em 1964 e 1974, a ampliação, respectivamente, do subsídio para crianças e do seguro desemprego.

A crise de meados da década de 1970 forneceu oportunidade, de acordo com Agius (2007), para a centro-direita colocar em xeque as políticas social-democratas. Nas eleições de 1976, a queda do desempenho econômico e o choque do petróleo, aliados a uma intensa campanha contra o *SAP*, colocaram o *Moderata*, *Folkpartiet* e *Centerpartiet* no poder. O Governo Fälldin tentou implementar, na área econômica, o receituário neoliberal: desvalorização da moeda, corte de gastos; na área social, no entanto, sua principal iniciativa foi a substituição, em 1976, do seguro contra acidentes de trabalho, criado em 1955, por um esquema ainda mais abrangente.

As mesmas políticas econômicas foram implementadas, com mais rigor, pelo *SAP*, em sua volta ao poder. Na área social, em 1982, a assistência social foi reestruturada e, com o intuito de combater o desemprego, foram implementadas fortes políticas de ativação do mercado de trabalho e, no final da década, o sistema de pensões foi reformado. Essas iniciativas produziram resultado rápido: as exportações cresceram, a produção industrial expandiu e o desemprego caiu (Agius 2007).

No início da década de 1990, nova crise atingiu a Suécia, levando a uma queda nas receitas e ao crescimento da dívida e do desemprego. O *welfare state* foi sobrecarregado pelo aumento da demanda por benefícios, abrindo espaço para uma nova ascensão ao poder da coalizão de centro-direita em 1991. Sob a liderança de Carl Bildt, e com o apoio do *Folkpartiet* e *Centerpartiet*, o *Moderata* realizou diversas reformas, contando, inclusive, com o apoio dos social-democratas, que ficaram conhecidas como “Novo Começo” (Agius 2007; Pierson 1996).

Na área social, no entanto, não se empreendeu uma revisão ampla das políticas. Entre as inovações, destacam-se a expansão dos dias de espera para benefícios por doença e desemprego; diminuição na taxa de substituição do benefício desemprego; congelamento do subsídio para crianças e maior rigor nas políticas de ativação do emprego. Nas

pensões, foi implantado um “sistema novo” que irá substituir o “sistema antigo” em vinte anos. Com isso, o sistema passou a se estruturar em três pilares: (i) uma pensão básica, garantida pelo Estado a todos os residentes a partir de sessenta e cinco anos, cujo valor é independente de rendimentos anteriores; (ii) uma pensão complementar, relacionada a ganhos prévios; (iii) os esquemas de seguro corporativo, desde sempre bastante difundidos na Suécia (Scarpa 2009; Norberg 2006; Pierson 1996).

Nas eleições de 1994, 1998 e 2002, o *SAP* voltou ao poder, mas pouco fez, se alguma coisa, para reverter as iniciativas da coalizão de centro-direita. Na verdade, entre 1994 e 1998, o Governo Persson introduziu medidas econômicas ainda mais austeras e, na área social, notabilizou-se pela redução do benefício desemprego. De qualquer forma, suas iniciativas estimularam a economia e parecem ter tido aceitação por parte do eleitorado, que votou por sua continuidade em 2002 (Agius 2007).

Com a derrota em três eleições seguidas, o *Moderata* fez, em 2004, ampla revisão de seu programa, substituindo a defesa de desmantelamento do *welfare state* por propostas de reestruturação e a agenda de corte de impostos para os ricos pela defesa de reduções tributárias para os grupos de renda média e baixa. Com isso, o partido se aproximou do bloco de centro (*Folkpartiet*, *Centerpartiet*), formando a “Aliança pela Suécia”, que obteve ampla votação nas eleições de 2006, derrotando o *SAP* (Norberg 2006). Nas eleições de 2010, novamente a Aliança saiu vencedora, mas formou um governo minoritário (49,57% das cadeiras).

Entre as iniciativas da Aliança, destacam-se a dedução especial do salário do cálculo do imposto de renda para os assalariados de renda média e baixa, a redução do benefício desemprego, as medidas para combater o absenteísmo e o imposto reduzido, no caso de contratação de jovens. Por fim, houve um reforço das políticas para a família, com destaque para a promoção da igualdade de gênero na fruição da licença parental e mudanças na licença por doença.

Assim, como já chamaram a atenção Pierson (1996) e Esping-Andersen (1990), as inovações das últimas décadas não alteraram significativamente o sistema de garantia de renda sueco. As reformas foram pontuais, adaptativas, o que contrasta com o que ocorreu no sistema norte-americano.

ESTADOS UNIDOS: O ESFORÇO DOS DEMOCRATAS E A RESISTÊNCIA REPUBLICANA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

O presidencialismo norte-americano tem tido como principais protagonistas o Partido Democrata e o Partido Republicano, considerados de centro-esquerda e centro-direita, respectivamente.

De acordo com Skocpol (1993), a primeira política social foi criada em 1890, pelo

Partido Republicano. Após uma ampla vitória eleitoral e contando com inusitada união interna, eles aprovaram o *Dependent Pension Act* que flexibilizou a exigência de que os veteranos apresentassem mutilações de guerra para o recebimento de pensões. Daí para frente, todos aqueles que estivessem apresentando ou pudessem vir a apresentar problemas derivados da guerra teriam direito à pensão. Logo após essa iniciativa, as pensões para veteranos foram transformadas em pensões por idade, em virtude de regras administrativas que assimilaram a idade a uma incapacidade permanente para o trabalho. Em 1906, o Congresso aprovou legislação estabelecendo que a simples declaração da idade de 62 anos deveria ser considerada uma incapacidade permanente.

Fundamentos mais consistentes do *welfare state* foram lançados em 1935, com a aprovação do *Social Security Act*. Esse avanço surgiu na esteira das políticas de recuperação econômica que constituem o *New Deal* (1933-1939), desenvolvido pelo democrata Franklin Delano Roosevelt. O *Social Security Act* instituiu, em primeiro lugar, o seguro social compulsório, destinado à proteção na velhice (sessenta e cinco anos), ao qual foram incorporadas posteriormente as pensões de sobreviventes (1939) e de inválidos (1956). Em segundo lugar, o *Act* instituiu o seguro desemprego, a ser financiado pelos governos federal e estaduais e administrado pelos estados. Por fim, o *Act* criou o repasse de fundos para os estados, destinados à assistência a idosos, cegos e crianças. Essa assistência federal aos pobres foi reforçada por dois outros programas: (i) o *Aid to Dependent Children (ADC)*, cujo objetivo foi fornecer assistência financeira a crianças de famílias uniparentais femininas com renda baixa e recursos insuficientes; (ii) o *Supplemental Nutrition Assistance Program*, conhecido como *Food Stamps Program*, destinado a melhorar a alimentação das pessoas de baixa renda (Ikenberry e Skocpol 1987; Hoynes 1996).

O *Food Stamps* foi suspenso em 1943, mas o *ADC* passou por ampliações substanciais nas décadas seguintes. A primeira, feita no governo do republicano Eisenhower (1953-1961), refere-se à ampliação de sua elegibilidade para todas as famílias com renda baixa que tivessem crianças. Não se restringido mais apenas a famílias uniparentais femininas, o programa passou a ser denominado *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)* e foi criada uma nova modalidade, o *Aid to Families with Dependent Children Unemployed Fathers (AFDC-UF)*, destinada a famílias com o pai desempregado (Ikenberry e Skocpol 1987; Hoynes 1996).

A partir desse sistema, o democrata Johnson (1963-1969) estruturou sua “Guerra contra a Pobreza”. Entre as medidas importantes, incluem-se dois aumentos nos benefícios baseados no seguro social, o reinício do *Food Stamps Program*, a criação dos seguros de saúde *Medicaid* e o *Medicare*, e, por fim, mais alterações no *AFDC*. Estas foram promovidas pelo *Code of Federal Regulations*, que induziu maior uniformidade na implementação do benefício (Ikenberry e Skocpol 1987; Hoynes 1996).

Os governos republicanos da década de 1970 inovaram nas áreas social e tributária, favorecendo também a população de baixa renda. O Governo Nixon (1969-74) criou

o Suplemento de Renda para segurados e dependentes de segurados com deficiência e os dois suplementos de renda não contributivos que compõem o programa *Supplemental Security Income*, destinado a idosos e pessoas com deficiência. O Governo Ford (1974-77) inovou com o programa *Earned Income Credit*, que estabelece um crédito de renda ao equiparar uma porcentagem dos salários de trabalhadores com crianças a um ganho máximo de um dólar (Skocpol e Amenta 1986; Ikenberry e Skocpol 1987).

A criação dos suplementos de renda para segurados de baixa renda e o aumento dos benefícios foram as últimas ampliações no seguro social. Com a crise da década de 1980, o corte nos gastos passou a ocupar a agenda, e as alterações nas políticas sociais restringiram-se aos programas socioassistenciais. As primeiras reformas foram empreendidas pelos governos republicanos (Reagan, especialmente), que encontraram, até 1994, resistência do Legislativo. A partir de então, como salienta Pierson (1996), os republicanos tornaram-se maioria no Congresso, depois de mais de 40 anos de ostracismo, o que facilitou as iniciativas de George Bush (2001-2009), no sentido da restrição, e prejudicou iniciativas de ampliação empreendidas pelos governos democratas (Clinton, no período de 1993-2001; Obama, após 2009).

No período Reagan (1981-1989), as restrições ocorreram apenas no início, quando o Congresso aprovou a redução do financiamento federal do Seguro Desemprego e do *AFDC*. Mas essas restrições foram relativamente compensadas pela legislação conhecida por *Omnibus Budget and Reconciliation Act*, de 1981, que criou uma nova modalidade do *AFDC*, destinada a famílias em que um dos cônjuges estivesse desempregado. Com isso, a modalidade *AFDC-UF* passou a ser denominada *Aid to Families with Dependent Children Unemployed Parent (AFDC-UP)*. Em 1988, os recursos federais para o *AFDC* foram ampliados, em virtude da exigência, feita pelo *Family Support Act*, de que todos os estados aderissem ao *AFDC-UP* e oferecessem a seus beneficiários o *Medicaid*. Essa lei também criou o *Job Opportunities and Basic Skills Training Program (JOBS)*, cujo objetivo foi aumentar as habilidades e oportunidades de trabalho da parcela trabalhadora do *AFDC* (Hoynes 1996).

As eleições de 1994, como já mencionado, colocaram fim a quarenta anos de dominação dos democratas no Congresso, dando origem ao mais vigoroso desafio ao *welfare state*. A primeira iniciativa foi a aprovação, em 1996, no governo do democrata Clinton, do *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)*, conhecido como “Revisão do *Welfare*”. Essa legislação substituiu o *AFDC* e o *JOBS* pelo *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)* e restringiu a concessão do *Food Stamps* a adultos que estivessem trabalhando pelo menos vinte horas semanais ou participando de programa de trabalho e, no caso de imigrantes, àqueles que estivessem no país há pelo menos cinco anos. Em 2004, no governo do republicano Bush, foi aprovado o aumento da idade de aposentadoria de sessenta e cinco para sessenta e sete, a ser implementada até 2027. No governo do democrata Obama, o sistema de garantia de renda

permanece com esse mesmo formato, mas foram introduzidas mudanças importantes no sistema de saúde, que ampliaram a cobertura do *Medicaid* e *Medicare* (ISSA).

A construção do sistema de garantia de renda norte-americano foi, portanto, objeto de um esforço político bem menos intenso que o verificado na Suécia e, como ocorreu no Brasil, fez-se mais tardiamente. Com essas características, as reformas promovidas nas últimas décadas tiveram um efeito bem mais restritivo que as que ocorreram no sistema sueco e, como será visto na sequência, no sistema alemão.

ALEMANHA: CONSERVADORES E SOCIAL-DEMOCRATAS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

As bases do sistema de garantia de renda alemão foram lançadas ainda na Alemanha Imperial, sob a liderança de Bismarck (1871-1890). Até o final da década de 1980, o sistema passou por ampliações sucessivas, promovidas tanto por governos autoritários quanto pelos democráticos. Na Alemanha ocidental, os esforços foram empreendidos pelo Regime Nazista, pelos conservadores cristãos, organizados na *Christlich-Demokratische Union (CDU)* e na *Christlich-Soziale Union (CSU)*, e pelos social-democratas, reunidos no *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*; na Alemanha oriental, a ampliação ocorreu de forma ditatorial, conformando um *welfare state* socialista generoso. Nas décadas de 1990 e 2000, o sistema sofreu reformas por iniciativas de coalizões de centro-direita, lideradas pela *CDU-SCU*, ou do *SPD*, isoladamente ou liderando “grandes coalizões”.⁶

Quatro leis estão na base do *welfare state* alemão: a Lei dos Pobres, de 1870; a Lei do Seguro de Saúde, de 1883; a Lei de Seguro contra Acidente de Trabalho, de 1884; e a Lei de Seguro contra a Velhice e Invalidez, de 1889. Com elas, Bismarck buscou conter a ameaça socialista, representada pelo *SPD*, e sedimentar o apoio social. Nesse processo, ele se confrontou com os liberais, que preferiam um seguro estritamente atuarial, e os conservadores cristãos, que defendiam o modelo guilda. A insistência de Bismarck no financiamento direto do Estado teve como resultado a proteção de praticamente todos os trabalhadores contra os principais riscos, assim como a de idosos, inválidos, viúvas e órfãos (Esping-Andersen 1990; Marshall 1965; Berman 1997).

Entre a queda de Bismarck e o final da I Guerra, o *welfare state* alemão continuou a se expandir. Em 1911, foi aprovado o Código do Seguro Nacional, que unificou os programas de seguro em um sistema nacional, estendeu os benefícios para os trabalhadores qualificados e instituiu a pensão de sobreviventes; em 1916, esta foi ampliada e a idade de aposentadoria reduzida para sessenta e cinco anos (Solsten 1995).

⁶ Coalizões formadas por partidos de todo o espectro ideológico, especialmente CDU-CSU e SPD.

A República de Weimar (1918-1933) inaugurou a democracia parlamentarista multipartidária, marcando o período com significativos avanços na área social. Foram instituídos benefícios para as vítimas da guerra; aprovada a Lei de Bem-Estar para Jovens; criados benefícios para desempregados, o seguro nacional contra desemprego e o seguro para mineiros; e, por fim, incorporadas as moléstias profissionais no programa contra acidentes de trabalho (Steinmetz 1990; Solsten 1995).

A ditadura nazista (1933-1945) desmantelou as estruturas locais dos programas de seguro social, mas promoveu diversas melhorias: em 1938, os artesões foram incluídos na seguridade; em 1941, a cobertura de saúde pública foi estendida; em 1942, todos os assalariados foram incluídos no seguro contra acidentes, os cuidados com saúde tornaram-se ilimitados e a licença maternidade foi ampliada (Solsten 1995).

Ao final da II Guerra, a Alemanha foi dividida entre as forças de ocupação. Na parte oriental, nos Governos Ulbricht, Erich e Honecker, houve forte centralização e financiamento significativo das políticas sociais. O *welfare state* abrangia garantia plena do emprego, fortes políticas para a família e maior igualdade de gênero. Em 1956, foram criados dois sistemas de seguro social que forneciam benefícios universais e proteção para todos os riscos e amplo apoio para o trabalho feminino, com licença maternidade de um ano. Havia também programas especiais de seguridade, destinados à proteção da *intelligentisia* do regime (Solsten 1995; Rosenfeld, Trappe e Gornick 2004).

Na parte ocidental, sob o parlamentarismo multipartidário de 1949 a 1969, a CDU-CSU sustentou os esforços dos governos de Adenauer (1949-1963) e de Erhard (1963-1965) para anular a centralização instituída por Hitler e aumentar a segmentação do sistema. Iniciativa importante nessa direção foi a reforma das pensões de 1957 que restaurou as diferenças de *status*, buscando proporcionar benefícios correspondentes às expectativas da nova classe média (Solsten 1995; Esping-Andersen 1990).

O SPD cresceu significativamente nas eleições de 1966 e 1969, em virtude de seu deslocamento para o centro, estimulado pela morte de Schumacher, em 1952, e pelas recorrentes derrotas eleitorais. Sob a liderança de Brandt, o partido abandonou a meta revolucionária e fez a clássica transição do socialismo para a social-democracia (Przeworski 1989). O resultado veio nas eleições de 1969, nas quais ele conquistou amplo apoio, mantendo-se no poder até 1982.

Sob a liderança de Brandt (1969-1974), o SPD praticamente duplicou o gasto social. Os benefícios para a família foram ampliados, com a criação de um subsídio universal para crianças, e relativamente adaptados às mudanças que ocorriam na estrutura familiar. O Governo Schmidt (1975-1982) enfrentou crescente insatisfação do próprio SPD e dos sindicatos e, com a ameaça de corte de gastos, foi submetido ao voto de desconfiança e substituído por Helmut Kohl (Adema; Gray; Kahl 2003). Em 1998, Kohl foi substituído por Gerhard Schröder, com o apoio de uma grande coalizão, formada pela CDU-CSU, SPD, FDP e o recém-criado *Die Grünen* (Os Verdes). Nas eleições de 2005,

nem o *SPD* nem a *CDU-CSU* conseguiram maioria nas urnas; e o *SPD* formou um governo minoritário com *Die Grünen*. Em 2007, a *CDU-CSU* e o *SPD* formaram outra grande coalizão, apoiando o governo de Merkel. Com as eleições de 2009, o *SPD* é novamente excluído do poder, que permanece nas mãos da *CDU-CSU*, com o apoio do *FDP*, ainda sob a liderança de Merkel (Solsten 1995; Rüb e Lamping 2010).

Nessas quase três décadas de crise econômica e alternância do poder, o *welfare state* alemão perdeu o caráter progressivo que o caracterizou até o final da década de 1980, sofrendo diversas reformas que pouco, se alguma coisa, diminuíram sua generosidade e abrangência. Nas pensões, duas reformas merecem destaque. A primeira, de 1989, foi a aprovação de uma nova sistemática para o cálculo do valor das pensões, que consiste da utilização de quatro fatores: os três primeiros — “pontos ganhos”, “tipo de pensão” e “acúmulo” — fixam o valor, ao serem multiplicados por um “valor básico”; o último, denominado “atualização”, é utilizado para o reajuste.⁷ A segunda reforma, de 2007, foi o acréscimo de dois anos na idade de aposentadoria, a ser implementada entre 2012 e 2029⁸ (Rüb e Lamping 2010; Weishaupt 2010).

Além dessas reformas, buscou-se rearticular o sistema público de benefícios de seguro e assistência social, desenvolvendo uma estrutura mais coerente de ativação do emprego, e estabelecer nova articulação entre os sistemas público e privado de pensões. As propostas foram feitas pela Comissão Hartz e deram origem às diversas leis (Leis Hartz I, II, III e IV) implementadas entre 2002 e 2005 (Eichhorst, Grienberger-Zingerle e Konle-Seidl 2010; Lamping e Rüb 2010).

A rearticulação entre os benefícios de assistência e de seguro foi feita por meio de: (i) diminuição da duração do seguro desemprego; (ii) fusão dos benefícios Assistência ao Desempregado e Assistência Social, formando o que pode ser traduzido por Renda Básica; (iii) criação de uma pensão, em dois níveis, para o caso de capacidade de trabalho reduzida. A articulação entre os sistemas de pensões público e privado foi feita por meio de: (i) isenção de impostos para empresas que fornecem seguro corporativo; (ii) subsídios para a contratação de seguro suplementar. O objetivo foi tornar as pensões privadas um complemento das públicas, aproximando a renda de pensões aos ganhos do trabalho (Eichhorst, Grienberger-Zingerle e Konle-Seidl 2010; Lamping e Rüb 2010).

Assim, a partir do legado do seguro social bismarckiano, o sistema de garantia de

7 O fator “pontos ganhos” reflete a posição de renda do trabalhador no mercado: se ele ganha, em um ano, os ganhos médios de todos os trabalhadores segurados, o fator é de 1,0 ponto para cada ano de contribuição; se ele ganha exatamente a metade, o fator é de 0,5 ponto. O fator *rentenartfaktor* (tipo de pensão) corresponde a 1,0 ponto, nas pensões por idade e por invalidez total; 0,5 ponto, nas pensões por invalidez parcial; e 0,55, nas pensões de sobrevivente. O fator *zugangsfaktor* (acúmulo) é 1,0 se a pessoa se aposenta por idade; ele é reduzido em 0,003 para cada mês de antecipação e acrescido em 0,005 para cada mês de adiamento (RÜB e LAMPING, 2010).

8 Outras alterações na sistemática de fixação e reajuste no valor das pensões foram feitas em 1990 e 2005, mas até hoje não foram implementadas.

renda alemão desenvolveu-se por ampliações sucessivas até a última década do século XX, incorporando amplas parcelas da população a esquemas de proteção cada vez mais generosos. As reformas das últimas décadas surgem mais como adaptações às pressões sociodemográficas e econômicas recentes.

BRASIL: A CENTRALIDADE DOS GOVERNOS AUTORITÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

No Brasil, como nos Estados Unidos, as bases do sistema de garantia de renda foram lançadas mais tarde que na Alemanha e na Suécia, mais especificamente, na década de 1930, e, diferentemente do que ocorreu nesses países, foi protagonizada especialmente por regimes autoritários.

Até o final do Império, as iniciativas relacionadas a políticas sociais restringiram-se a inovações pontuais nas áreas da educação e previdência (Fagnani 2007). Na República Velha, surgem algumas inovações, especificamente os esforços de adaptação do ensino às exigências do mundo industrial; as iniciativas na área da saúde pública; e, na área trabalhista e previdenciária, duas iniciativas pioneiras: em 1919, foi estabelecida a obrigação de indenizações, por parte do empregador, para o caso de acidentes de trabalho que resultassem em morte ou incapacidade; em 1923, foram criadas, pela Lei Eloy Chaves, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos ferroviários, destinadas a custear, com base em recursos de empregados e empregadores, pensões e indenizações, em caso de acidente, e serviços de saúde. O modelo CAPs foi rapidamente estendido a outras empresas: em 1930, já havia quarenta e sete CAPs, inclusive, para os trabalhadores da União (Carvalho 2006; Santos 1979).

A proteção aos trabalhadores adquiriu maior densidade institucional e organizacional na Era Vargas (1930-1945). Além de constitucionalizar os direitos trabalhistas, instituídos no início da década, a Constituição de 1934 avançou na área previdenciária, com a criação da contribuição estatal para o financiamento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que substituíram as CAPs. Diferentemente destas, os IAPs eram destinados a categorias profissionais e, com o financiamento estatal, se multiplicaram. Ao final dos anos trinta, diz Carvalho (2006), já havia cobertura previdenciária (pensões e serviços de saúde e assistência) para as maiores categorias de trabalhadores urbanos, mas os benefícios variavam muito de instituto para instituto.

A não uniformidade da proteção previdenciária suscitou um amplo debate e deu origem a novas iniciativas ainda no Governo Vargas. Logo no início da década de 1940, o governo criou uma comissão para discutir o assunto. Em 1944, o seguro por acidentes de trabalho foi ampliado e, em 1945, foi estabelecido que o valor das pensões deveria ficar entre 70% e 35% do salário mínimo.

No que é entendido como a primeira experiência propriamente democrática

brasileira, o período 1945-1964, a construção do sistema de proteção social perde o dinamismo do período anterior. Os avanços restringiram-se à aprovação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social, que unificou os institutos previdenciários (contribuições e benefícios), e, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural, que estendeu ao campo a legislação social e sindical. No entanto, não foram garantidos os recursos necessários à implementação de nenhuma dessas iniciativas (Carvalho 2006).

A unificação dos institutos previdenciários vai ocorrer no Regime Militar, em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social. Nesse processo, o instituto dos servidores públicos ficou de fora. No mesmo ano, foi criado o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), uma compensação pelo fim da estabilidade no emprego, instituída em 1935, que consiste de uma poupança para cada trabalhador, financiada pelos empregadores.

Na década de 1970, houve outras iniciativas inovadoras do Regime Militar na construção do sistema de garantia de renda: em 1971, foi criado o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), financiado com impostos sobre produtos rurais e sobre a folha de salários de empresas urbanas, com o objetivo de garantir pensões e serviços de saúde e assistência ao trabalhador rural. Embora as pensões fossem mais reduzidas, em relação às do trabalhador urbano, elas eram não contributivas para o trabalhador e, de acordo com Carvalho (2006), equivalentes, senão maiores, aos ganhos médios no campo. Em 1972 e 1973, os trabalhadores domésticos e os autônomos, respectivamente, foram incorporados, em bases contributivas, ao sistema previdenciário. Por fim, em 1974, assegurou-se aos maiores de setenta e aos inválidos, excluídos da previdência, o benefício de uma renda mensal de 65% salário mínimo, denominada Renda Mínima Vitalícia (RMV), com condições de acesso facilitadas, em termos de contribuições.

A partir Governo Geisel (1974-1980), iniciou-se a “abertura lenta e gradual” do sistema político. Entre as iniciativas mais importantes na área social, destacam-se as que se fizeram no âmbito da saúde e habitação. Mas, apesar dos avanços, a configuração do sistema de proteção social brasileiro ao final do Regime Militar apresentava distorções significativas (Carvalho 2006).

Com as eleições indiretas de 1985, deu-se o primeiro passo no sentido da redemocratização, completada com a promulgação da Constituição, em 1988, e a eleição presidencial em 1989. Na área econômica, inaugurou-se, com o Plano Cruzado, a série de planos destinados a combater a hiperinflação, enfrentar o desemprego e diminuir os déficits orçamentários.

A Constituição de 1988 trouxe inovações significativas no que se refere às pensões. Em primeiro lugar, ela alterou as regras de fixação e reajuste do valor dos benefícios, estabelecendo seu valor mínimo em um salário mínimo; em segundo, ela instituiu três tipos de aposentadoria: (a) por tempo de trabalho, assegurada após trinta e cinco e trinta anos de trabalho, respectivamente, ao homem e à mulher, ou em tempos inferiores, caso

as condições prejudiquem a saúde ou a integridade física; (b) por idade (sessenta e cinco anos para o homem; sessenta anos para a mulher), contando-se cinco anos a menos para o trabalhador e trabalhadora rurais; (c) proporcional, que se tornou possível após trinta e vinte e cinco anos de trabalho, respectivamente, para o homem e a mulher (Fagnani 2007). Além disso, a Constituição inovou ao criar o direito de pessoas idosas e com deficiência, com recursos insuficientes, a um salário mínimo mensal e incorporou o seguro desemprego, criado em 1986.

No pós-constitucional, no momento mesmo em que se deveriam regulamentar os novos direitos, ascenderam ao poder lideranças orientadas pelo ideário neoliberal. No Governo Fernando Collor de Melo, não apenas a regulamentação das políticas sociais foi postergada, mas teve início um vigoroso ataque ao estabelecido pela Constituição de 1988. Apesar dos obstáculos, foram regulamentados os avanços por ela instituídos: o seguro-desemprego e o abono salarial, o aumento nos valores dos benefícios e a renda para idosos e deficientes, que foi denominada Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja vigência deveria extinguir a RMV.

Como na Alemanha e na Suécia, no Brasil, as alterações no sistema de garantia de renda, nas décadas de 1990 e 2000, foram levadas a termo por coalizões ocupando posições praticamente opostas no espectro partidário. Tanto os governos de centro-direita, sob a liderança do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), quanto os de centro-esquerda, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), destacaram-se pelos esforços de reforma na previdência social e de criação de políticas de transferência de renda não contributivas.

A discussão em torno da Reforma da Previdência iniciou-se tão logo foi promulgada a Constituição de 1988. As alterações promovidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, iniciaram-se com a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998. No que passou a ser denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS), essa emenda estabeleceu um tempo mínimo de contribuição para a pensão por idade; substituiu a pensão por “tempo de serviço” pela pensão por “tempo de contribuição”; definiu um teto para o valor das pensões, correspondente ao maior valor do salário-de-contribuição. No regime dos servidores públicos, as mudanças referem-se à exigência de dez anos no serviço público e cinco no cargo para acesso às pensões; ao estabelecimento de limite máximo no valor das pensões ao valor da remuneração utilizada para cálculo das contribuições; e, por fim, à equiparação do valor máximo dos benefícios ao teto estabelecido no RGPS, condicionada à criação pelo ente federativo de planos de previdência complementar para seus servidores.

Entendendo as reformas como limitadas, o Congresso e o Executivo procuraram aprofundá-la no ano seguinte, com as Leis n.ºs 9.876 e 9.717. Entre as mudanças instituídas pela primeira, está a criação do Fator Previdenciário — um índice composto pelos fatores idade do demandante, expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e alíquota

de contribuição — que deve ser multiplicado pelo valor das pensões; entre as mudanças estabelecidas pela segunda, destacam-se a criação dos Regimes Próprios de Previdência do Servidor Público (RPPS); a restrição do acesso aos benefícios aos servidores concursados; a proibição de que haja, nos RPPS, benefícios diferentes dos existentes no RGPS; e, por fim, a limitação da contribuição dos entes federativos para o financiamento do sistema a dois terços dos custos dos RPPS.

As alterações no sistema previdenciário, promovidas pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, incidiram mais sobre o RPPS. Até então, o valor das pensões dos servidores públicos era idêntico ao seu último vencimento e a aposentadoria podia ser requerida aos trinta e cinco e trinta anos de serviço, para homem e mulher, respectivamente. Com a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, foi estabelecido que, para os que se ingressassem doravante no serviço público, os proventos de aposentadoria seriam calculados com base nas remunerações consideradas no cálculo das contribuições; e que incidiria contribuição sobre a parcela dos proventos que superasse o dobro do teto estabelecido para os benefícios do RGPS, nos mesmos percentuais estabelecidos para os servidores ativos.

Cabe destacar que a equiparação do teto dos benefícios dos servidores públicos ao estabelecido para os beneficiários do RGPS, prevista pela Emenda Constitucional de 1998, foi possibilitada pela criação da Previdência Complementar para os servidores da União em abril de 2012 (Lei nº 12.618). Com isto, aqueles que se ingressarem no RPPS da União, após essa data, terão direito a proventos menores que os daqueles que se ingressaram anteriormente.

No que se refere aos benefícios da assistência social, também há certa continuidade entre os governos governos liderados pelo PSDB e pelo PT, com os do segundo ampliando e consolidando as inovações realizadas pelos primeiros. No período de 1995-2002, foi criada uma série de programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza, por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Bolsa Escola. Apesar dos pequenos valores, esses benefícios foram importantes para o combate da pobreza extrema. O Governo Lula fundiu esses programas, com exceção do PETI, no Programa Bolsa Família.

Os benefícios não contributivos do sistema brasileiro ampliaram a garantia de renda aos segmentos não cobertos pelo seguro social, imprimindo ao sistema um caráter mais redistributivo. A questão que se coloca, a ser discutida a partir dos dados da próxima seção, é se, em termos comparativos, essas inovações e as alterações realizadas nos benefícios contributivos mitigam sua natureza corporativa e dualista, construída ao longo do período 1930-1980.

A comparação dos sistemas de garantia de renda permite avaliar o grau de aproximação do sistema brasileiro com os três modelos paradigmáticos: o liberal, o corporativo e o social-democrata. As variáveis consideradas são a natureza dos benefícios (elegibilidade e valores), a articulação entre benefícios baseados no seguro e na assistência social, o conjunto de riscos cobertos pelo sistema e, por fim, sua estrutura de financiamento. Para organizar a comparação, os benefícios são distribuídos em quatro grupos: Pensões, Benefícios por Doença e Acidentes de Trabalho, Benefícios por Desemprego e Benefícios para a Família.

No Quadro 1, são apresentados os benefícios que compõem os sistemas de garantia de renda dos quatro países, em dezembro de 2012, excluídos os destinados a servidores públicos. Na Alemanha e, especialmente, no Brasil, os benefícios para esse segmento possuem regras diferentes das vigentes para o trabalhador do setor privado, e sua inclusão nesta análise exigiria um espaço maior que o disponibilizado.

Dos quatro sistemas de garantia de renda apresentados no Quadro 1, o dos Estados Unidos é o que possui menor número de benefícios (dez), sendo seguido pelo Brasil (dezessete). Suécia e Alemanha possuem o mesmo número de benefícios (vinte), os quais se concentram, no primeiro país, no grupo Benefícios para a Família, e, no segundo, no grupo Benefícios por Desemprego e Trabalho Precário.

Quadro 1: Benefícios do sistema de garantia de renda por país e modalidade (2012)

SÚECIA	ESTADOS UNIDOS	ALEMANHA	BRASIL
PENSÕES			
Idade: Garantida, Relacionada a Ganhos	Idade	Idade	Idade
Invalidez: idem	Invalidez	Invalidez	Invalidez
Sobrevivente: idem	Sobrevivente	Sobrevivente	Sobrevivente
Prêmio		Antecipada	Tempo Contribuição Especial
BENEFÍCIOS POR DOENÇA OU ACIDENTE DE TRABALHO			
Benefício Doença	Subsídio para Sobrevivente	Benefício Doença	Auxílio-Doença
Subsídio por Incapacidade Permanente Total	Subsídio por Morte	Benefício Incapacidade Temporária	Auxílio-Acidente
Subsídio por Incapacidade Permanente Parcial	Suplemento Deficiência	Benefícios Sobreviventes	Suplemento Assistência
Pensão Sobrevivente Pensionista Invalidez		Pensão Incapacidade Permanente	
Subsídio Funeral		Subsídio por Morte	
		Subsídio Cuidado Constante	
		Suplemento Incapacidade	
BENEFÍCIOS POR DESEMPREGO E TRABALHO PRECÁRIO			

Seguro Desemprego (Básico)	Seguro Desemprego	Seguro Desemprego	Seguro Desemprego
Seguro Desemprego (Voluntário)		Benefício por Reestruturação	Abono Salarial
		Subsídio por Transferência	FGTS
		Subsídio por Mau Tempo	
BENEFÍCIOS PARA A FAMÍLIA			
Subsídio por Crianças	TANF	Benefício para Criança	Bolsa Família
Apoio por Manutenção	Suplemento por Deficiência	Subsídio para Criança	Auxílio Reclusão
Subsídio Moradia	Suplemento por Idade	Benefício Parental	Benefício Maternidade
Subsídio para Cuidado de Crianças		Renda Básica	BPC
Subsídio para Adoção		Suplemento para Dependentes	PETI
Benefício Parental			Salário-Família
Benefício Gravidez			
Benefício Temporário			
Benefício de Introdução			

Fontes: *ISSA, Försäkringskassan, SSA*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Previdência Social (MPAS). Elaboração própria.

SUÉCIA: UNIVERSALISMO E SOLIDARIEDADE NA GARANTIA DE RENDA

O sistema de pensões sueco está constituído por pensões por Idade, Invalidez, de Sobrevivente e Prêmio. As pensões por Idade são acessíveis às pessoas com sessenta e cinco anos, mas antecipáveis a partir dos sessenta e um, nas modalidades Garantida, Relacionada a Ganhos e Prêmio. Esta é destinada a trabalhadores com ganhos anuais superiores a 18.612,00 kr.⁹ Seu valor é baseado nas contribuições mais os retornos do prêmio.

As pensões Garantida e Relacionada aos Ganhos repõem em torno de 65% dos ganhos prévios, exceto para as pessoas com rendimentos mais baixos, que recebem complementos, e as que possuem altos rendimentos, que ficam com reposição inferior. A primeira é destinada a todos os que residem na Suécia há, pelo menos, três anos e possuem renda baixa, mas há variação entre os dois sistemas: no antigo, destinado às pessoas que nasceram antes de 1938, o valor completo é 95.982,00 kr por ano, se o pensionista é solteiro, e 85.519,00 kr, se casado; no novo, destinado aos que nasceram depois de 1938, o valor completo é 93.720,00 kr por ano, se solteiro, e 83.600,00 kr, se casado. Se o beneficiário não possui quarenta anos de residência, um percentual correspondente a 1/40 para cada ano faltante é descontado do valor completo.

A pensão Relacionada a Ganhos, do sistema antigo, é destinada a trabalhadores

⁹ Os valores dos benefícios dos quatro sistemas, vigentes em dezembro de 2012, serão apresentados nas moedas locais. Para o caso de ser do interesse do leitor comparar os valores, são apresentadas as taxas de conversão para o Real. Em 01/12/2012, 1,00 krona correspondia a R\$ 0,32 (Banco Central do Brasil).

com pelo menos três anos de contribuição, nascidos até 1937 e com ganhos maiores que 44.900,00 kr por ano. O valor completo requer trinta anos de contribuição e corresponde a 60% dos ganhos. Se a pensão é antecipada, há uma redução de 0,5% para cada mês; se adiada, há acréscimo de 0,7% para cada mês até a idade de setenta anos. No sistema novo, essa pensão é destinada aos nascidos a partir de 1954, com ganhos maiores que 18.612,00 kr por ano. O valor baseia-se em um índice anual que computa a tendência dos salários, a expectativa de vida média e o aumento esperado do salário médio.

A Pensão por Invalidez é destinada a pessoas com perda permanente, completa ou parcial, da capacidade de trabalho, que não mais se habilitam para o Benefício por Doença e não possuem Pensão Relacionada a Ganhos. Para as pessoas com idade entre dezanove e vinte e nove anos, essa pensão é denominada *Aktivitetsersättning*; para aquelas com idade entre trinta e sessenta e quatro anos, *Sjukersättning*. Suas modalidades são Garantida e Relacionada a Ganhos. Na primeira, são exigidos pelo menos três anos de contribuição. Seu valor completo, acessível ao segurado com quarenta anos de contribuição, é de 105.600,00 kr por ano. Há redução de 2,5% para cada ano de não residência. A modalidade Relacionada a Ganhos é destinada a segurados com pelo menos um ano de contribuição. Seu valor completo é de 64% da renda anual.

A Pensão de Sobrevivente é oferecida nas modalidades Garantida e Relacionada a Ganhos. A primeira é destinada a companheiro(a) de segurado que residiu na Suécia por pelo menos três anos. A união deve ter tido duração mínima de cinco anos. O valor completo é de 93.720,00 kr por ano. Na modalidade Relacionada a Ganhos, há dois tipos: para companheiro(a) e para órfão. Na primeira, a exigência é que o segurado tenha contribuído por pelo menos um ano. O valor completo é de 55% dos direitos de pensão, pagos por até doze meses; se há dependentes, por mais doze meses. A Pensão para órfão é destinada a menor de dezoito anos (vinte anos, se estudante). O valor é de 30% dos direitos de pensão, se o menor tem até doze anos; 35 %, se maior. Por fim, no caso de órfãos que não recebem pensão, há um benefício no valor de 17.600,00 kr por ano.

Os Benefícios por Doença ou Acidente de Trabalho são: Benefício por Doença (*Sjukpenning*), Benefícios por Incapacidade Permanente (*Handikappersättnin* e *Assistansersättning*), Pensão para Sobrevivente e Subsídio Funeral. O *Sjukpenning* é pago a pessoas empregadas, desempregadas, pensionistas e trabalhador autônomo. Os empregados têm pagamento garantido pelo empregador, do 2.º ao 14.º dia da doença, no valor de 80% do salário; do 15.º ao 364.º dia, o valor, pago pelo Estado, é um pouco menor. O valor pago a pensionistas e autônomos corresponde a 80% da renda prévia; aos desempregados, a 320,00 kr por dia. A duração do benefício para empregados e desempregados é de até 364 dias, podendo ser estendido para até 550 dias a um valor correspondente a 75% da renda. O benefício *Handikappersättnin* é destinado a pessoas com deficiência, com mais de dezenove anos que têm despesas com assistência para o desempenho de atividades da vida diária, por um período superior a um ano, ou outros custos derivados

da deficiência. O valor depende dos gastos. O *Assistansersättning* é destinado a cobrir gastos com assistência por mais de vinte horas semanais. A pensão de sobrevivente de pensionista por invalidez é destinada a órfão e companheiro(a). Este deve ter menos de sessenta e cinco anos e ter coabitado com o segurado por pelo menos cinco anos ou estar cuidando de criança menor de dezoito anos na ocasião da morte. O valor da pensão é de 45% da Pensão por Invalidez. A pensão para órfão é destinada a menores de dezoito anos (vinte, se estudante). Seu valor corresponde a 40% do mesmo benefício. Cada órfão adicional aumenta o benefício em 20%. Por fim, os sobreviventes têm direito a um Subsídio Funeral no valor de 30% do valor básico da pensão.

O Seguro Desemprego é disponibilizado por Programas Básico e Voluntário. O primeiro é destinado ao desempregado entre vinte anos e sessenta e cinco anos, registrado em um serviço de emprego. O valor é de 320,00 kr por dia, pagos por até 300 dias. Um adicional de 150 dias pode ser pago, se o segurado tiver filho menor de dezoito anos. O Programa Voluntário é destinado ao desempregado menor de sessenta e cinco anos que se aderiu a um fundo de seguro desemprego há, pelo menos, doze meses. O valor corresponde a 80% da renda prévia, nos primeiros 200 dias, e a 70%, nos cem dias restantes. Há também um adicional de 150 dias, se o segurado tem filho menor de dezoito anos.

Os Benefícios para a Família abrangem Subsídio para Crianças (*Barnbidrag*), Apoio para Manutenção (*Underhallsstöd*), Subsídio Moradia (*Bostadsbidrag*), Subsídio para Cuidado de Criança (*Vårdbidrag*), Benefício Parental (*Föräldrapenning*), Benefício Temporário (*Tillfällig föräldrapenning*) e, finalmente, Benefício por Gravidez (*Havandeskapspenning*).

O *Barnbidrag* é destinado a todas as famílias residentes com uma ou mais crianças menores de dezesseis anos (vinte, se estudante). Não há limite de idade para criança atendida em escola especial. O valor é de 1.050,00 kr por mês e criança. Se há mais de uma criança, há um suplementos que vão de 150,00 kr, para a segunda, até 1.250,00 kr para a quinta.

Crianças em situações especiais estão cobertas pelo *Underhallsstöd* e *Vårdbidrag*. O primeiro é pago a residente menor de dezoito anos, filho de pais separados. O pagamento é feito ao pai que tem a custódia, quando o pai capaz de fornecer apoio financeiro não o faz; nesse caso, ele deverá reembolsar o Estado. O apoio não é fornecido se um dos pais paga pensão no valor de 1.273,00 kr; se esse pai paga menos, por não possuir recursos, o Estado paga o complemento, que não precisará ser reembolsado. O valor máximo é de 636,00 kr por mês e criança. O *Vårdbidrag* é pago a pais com criança doente ou com deficiência menor de dezenove anos, que requerem cuidados especiais por até seis meses. O valor depende do cuidado. Nessa situação, há um subsídio temporário, por até dez dias por ano, para o caso de os pais precisarem faltar ao trabalho. O valor é de 80% do Benefício por Doença.

O *Föräldrapenning* e o *Tillfällig föräldrapenning* têm como foco os pais. O

primeiro destina-se a pais empregados para que fiquem em casa para cuidar de filhos. É pago por até 480 dias por criança, até a idade de oito anos. Há três tipos de *Föräldrapenning*: o *Sjukpenningniva*, de valor similar ao Benefício Doença, pago por até 390 dias; o *Grundniva*, destinado a pais com renda baixa ou ausente, no valor de 180,00 kr por dia, pago por até 390 dias; e o *Lågstaniva*, pago por até noventa dias, também no valor de 180,00 kr. Este pode ser acumulado com os dois primeiros tipos, o que possibilita aos pais receberem o benefício por até 480 dias. O *Tillfällig föräldrapenning* permite aos pais ausentarem-se do trabalho para cuidar de criança doente ou deficiente. O valor é de 80% da renda prévia, pagos por até sessenta dias por ano e criança, podendo ser estendido. O *Havandeskapspenning* destina-se a gestantes que encontram dificuldade em continuar trabalhando, em virtude de riscos inerentes ao tipo de atividade. A duração é variável, e o valor corresponde a 80% do valor anual do Benefício Doença Relacionado à Renda.

O *Bostadsbidrag* destina-se a famílias com crianças menores de dezoito anos, cuja renda é baixa ou ausente; casais jovens sem filhos; e pessoas sozinhas. O valor depende dos custos da moradia, do tamanho da casa e da renda e do número de crianças. Por fim, há um benefício para os migrantes. A condição é que eles se registrem em uma agência de emprego e participem de um “Plano de Introdução”. O valor corresponde ao percentual de participação nesse plano: se completa, 308,00 kr, que podem ser acrescidos de subsídio para moradia e subsídio para criança.

Assim, o sistema de garantia de renda sueco é significativamente abrangente e generoso, cobrindo todas as situações de risco (desemprego, doença, deficiência, gravidez, velhice, infância, migração), de forma articulada e com ênfase especial na proteção da família e ativação do emprego. Sua distinção em relação ao norte-americano é marcante.

ESTADOS UNIDOS: DUALISMO E FOCALIZAÇÃO NO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

O principal benefício contributivo do sistema norte-americano são as pensões, que repõem, em média, 40% da renda. A Pensão por Idade é destinada a trabalhadores formais que contribuíram por pelo menos quarenta trimestres. A idade para aposentadoria varia de acordo com a data de nascimento (de 1938 a 1942, sessenta e cinco anos; de 1943 a 1960, sessenta e seis anos; depois de 1960, sessenta anos). Atualmente, a pensão pode ser antecipada aos sessenta e dois anos e adiada até os setenta anos, sendo que a antecipação implica redução de 5% para cada ano, e o adiamento, acréscimo de 8%. O valor corresponde à média dos ganhos desde 1950 (ou idade de vinte e um, se posterior), indexados pela inflação, excluindo-se até cinco anos de ganhos menores. O valor máximo

é de US\$ 2.366,00.¹⁰

A Pensão por Invalidez tem como foco o segurado que se tornou incapaz de trabalhar e contribuiu por pelo menos um trimestre a cada ano, desde os vinte e um anos, ou por vinte trimestres, nos últimos dez anos. Deve haver expectativa de que a deficiência dure pelo menos um ano ou resulte em morte. Os critérios para cálculo do valor são os mesmos da pensão anterior, mas o valor completo é maior: US\$ 2.485,00.

A Pensão de Sobrevivente destina-se: (i) ao companheiro(a) com idade de sessenta e dois anos; cinquenta anos, se for deficiente. O segurado deve ter contribuído por pelo menos um trimestre para cada ano, desde os vinte e um anos até a morte. A união deve ter durado pelo menos dez anos e o valor corresponde a 100% dos direitos de pensão do segurado; (ii) companheiro(a) de qualquer idade que cuida de dependente menor de dezesseis anos ou incapaz. O segurado deve ter feito contribuições por pelo menos seis trimestres em até quinze trimestres, incluindo o da morte, e o valor corresponde a 75% dos direitos de pensão; (iii) filho ou neto de até dezoito anos (dezenove anos, se estudante); acima de dezoito anos, se deficiente antes dos vinte e dois anos. O valor corresponde a 75% dos direitos de pensão; (iv) pais de segurado que contribuiu por pelo menos seis trimestres, em treze trimestres; os pais devem ter mais de sessenta e dois anos e terem sido dependentes do segurado. O valor corresponde a 82,5% dos direitos de pensão, para cada um dos pais, e a 150%, para os dois.

A pensão para companheiro(a) pode ser acompanhada de um Subsídio, se ele(a) tiver idade entre sessenta e dois e sessenta e seis anos ou estiver cuidando de dependente menor de dezesseis anos ou de deficiente. O valor corresponde a 50% dos direitos de pensão.

Por fim, segurados e sobreviventes têm direito a dois complementos de renda. O primeiro é o Subsídio por Morte, no valor de US\$ 255,00; o segundo, o Suplemento de Renda por Deficiência, pago a segurados que se tornaram deficientes ou a seus dependentes deficientes. Esse suplemento será tratado abaixo, junto com os benefícios não contributivos, pois, como estes, sua concessão depende de testes de meios.

O Seguro Desemprego é apenas cofinanciado pelo Governo Federal, que estabelece as regras gerais. Essa regulamentação, no entanto, deixa significativa margem de discricionariedade para os estados estabelecerem os critérios de elegibilidade, inclusive se será contributivo ou não contributivo, a duração e o valor. Em todos os estados, os beneficiários devem estar registrados em um serviço de emprego.

Os benefícios não contributivos para a família são os suplementos de renda por idade e por deficiência e a *TANF*, destinada a famílias de baixa renda com crianças. Os suplementos de renda por idade e por deficiência são de três tipos: (i) contributivo para segurados que se tornaram deficientes, dependentes deficientes de segurados, desde que

¹⁰ Em 01/12/2012, US\$1,00 correspondia a R\$2,11 (Banco Central Brasil).

tenham até dezoito anos ou, se mais velhos, que a deficiência tenha se iniciado antes dos vinte e dois anos, e, por fim, para esposo(a) deficiente de segurado, desde que tenha idade entre cinquenta e sessenta anos; (ii) não contributivo para pessoas com deficiência de qualquer idade; (iii) não contributivo para maiores de sessenta e cinco anos. O valor mensal máximo desses benefícios é US\$ 674,00, se uma pessoa, e US\$ 1.011,00, se casal. O acesso depende de testes de meios, que variam de acordo com o tipo e a idade. No caso de adultos, há deficiência quando há incapacidade de se engajar em qualquer atividade rentável, em virtude de incapacidade física ou mental que pode resultar em morte ou que tem duração esperada de pelo menos um ano; no caso de menores de dezoito anos, há deficiência quando há limitações severas que podem durar pelo menos um ano ou resultar em morte. No caso de segurados, deve haver, pelo menos, dezoito contribuições e falta de recursos suficientes para a manutenção.

A *TANF* é uma ajuda financeira temporária; sua duração é de, no máximo, sessenta meses, mas há variação entre os estados. Os objetivos, explicitados na legislação federal¹¹, são fornecer assistência a famílias necessitadas; preparar pais para o trabalho e casamento; encorajar a formação e manutenção de famílias biparentais. O valor e os critérios de elegibilidade da *TANF* variam entre os estados. Entre 2002 e 2006, as famílias receberam, em média, US\$372,00 (Hoynes 1996; Grogger 2002).

Estes são, pois, os benefícios que constituem o sistema de garantia de renda norte-americano. Sua configuração mais restrita se revela não apenas em comparação com o sueco, mas também com o alemão.

ALEMANHA: GENEROSIDADE E ESTRATIFICAÇÃO NA GARANTIA DE RENDA

As pensões do sistema alemão repõem, em média, de acordo com Rüb e Lamping (2010), 67% do salário. A pensão por Idade é destinada aos trabalhadores com sessenta e cinco anos (aumento gradativo, entre 2012 e 2029, para sessenta e sete anos), com pelo menos cinco anos de contribuição. Seu valor resulta da multiplicação do valor básico (27,47 €, atualmente) pelos fatores “pontos ganhos” e “tipo de pensão” e “acúmulo”. Há compensações para trabalhadores de renda baixa, de forma que estes, assim como nenhum cidadão tenha renda inferior, como determina a Constituição alemã, a um mínimo de 400,00 €.¹²

A pensão Antecipada pode ser requerida por (i) segurados com sessenta e três anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição que perderam 50% da capacidade de

11 Disponível em: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/law_index.html> Acesso em: agosto de 2011.

12 Em 01/12/2012, 1,00€ correspondia a R\$2,74 (Banco Central do Brasil).

trabalho; (ii) segurados do sexo masculino com sessenta e cinco anos, se nascidos antes de 1952, com pelo menos quinze anos de contribuição, desempregados por pelo menos cinquenta e duas semanas, depois de cinquenta e oito anos e seis meses, ou empregados em tempo parcial por pelo menos vinte e quatro meses, antes de sessenta e cinco anos; (iii) segurados do sexo feminino com pelo menos dez anos de contribuição depois dos quarenta anos. O valor básico é o mesmo da pensão por idade, mas há deduções, feitas pelo fator “tipo de pensão”, para cada mês de antecipação.

A pensão por Invalidez é destinada aos trabalhadores com pelo menos cinco anos de contribuição que perderam, completa ou parcialmente, a capacidade de trabalho. O valor básico é de 26,27 €, multiplicado pelo fator “tipo de pensão” 1,0, para a perda completa da capacidade, e 0,5, para perda parcial. O tempo de incapacidade anterior aos sessenta anos também é considerado pelo fator “acúmulo”.

Por fim, a Pensão de Sobrevivente destina-se à proteção de dependentes do segurado. São benefícios temporários, embora com duração variada. Há dois tipos de pensão para companheiro(a): pequena e grande, cujos valores dependem do tempo de contribuição do segurado e de sua renda, da idade do pensionista e da existência ou não de dependentes. A pensão para órfão também depende do tempo de contribuição e da renda do segurado, sendo elegível por filho incapaz ou de até dezoito anos. Se o órfão for estudante, estiver em treinamento ou ocupar parte de seu tempo com trabalho social, a pensão poderá ser estendida até os vinte e sete anos. O valor básico é de 26,27 €, e, de acordo com Rüb e Lamping (2010), corresponde, em média, a 55% do salário do segurado.

Os Benefícios por Desemprego e Trabalho Precário sofreram diversas alterações com as Reformas Hartz. O Seguro Desemprego é acessado por segurados que trabalham menos de quinze horas por semana. A duração é de seis a vinte e quatro meses, de acordo com a duração do período de trabalho e a idade do segurado. Este deve ter contribuído por doze meses (vinte e quatro, para aqueles com mais de cinquenta e oito anos) e estar procurando emprego. Os benefícios para o caso de trabalho precário são os Benefícios por Reestruturação Econômica, por Transferência e por Mau Tempo, situações que impedem o trabalho. O valor desses benefícios é o mesmo do Seguro Desemprego: correspondente a 67% dos ganhos líquidos do segurado (60%, se não há crianças). A duração do primeiro é de até vinte e quatro meses; do segundo, de até doze meses; do terceiro, de cinco meses.

O Benefício por Doença é destinado aos segurados compulsórios e também a pessoas que cuidam de crianças e a estudantes, cuja contribuição é feita pelo Governo Federal. Os trabalhadores formais têm o benefício pago pelo empregador por até seis semanas; daí para frente, o Estado paga 70% dos ganhos brutos por até setenta e oito semanas, em um período de três anos. As pessoas que cuidam de crianças têm acesso ao benefício por até dez dias de cuidado por criança; em um ano, pagam-se até vinte e cinco dias. Em famílias uniparentais, o pagamento pode ser estendido por até vinte dias, por criança. O

Benefício Maternidade é destinado, por três meses, às mães que possuem emprego formal e às que não possuem. O valor do benefício para as primeiras é de 100% da média dos ganhos líquidos; para as últimas, o equivalente ao Benefício por Doença.

Os Benefícios por Doença ou Acidente do Trabalho não exigem período de qualificação. O pagamento do Benefício por Incapacidade Temporária, para trabalhadores formais, inicia-se tão logo cessa o direito ao salário (seis semanas após o acidente ou doença), podendo ser feito por até setenta e oito semanas. Seu valor corresponde a 80% do salário. No caso de incapacidade permanente total, o valor da pensão corresponde a 66,7% dos ganhos no ano anterior ao acidente ou doença; se a incapacidade é parcial, o valor corresponde a percentuais correlatos à incapacidade. Para as pessoas desempregadas com incapacidade permanente parcial, há o Suplemento por Incapacidade, destinado a complementar o Benefício por Incapacidade Permanente, correspondente a 10% de seu valor. Se o segurado incapacitado requer assistência constante para o desempenho de atividades da vida diária, ele tem direito a um subsídio que pode variar entre 450,00 € e 1.918,00 €.

Os Benefícios para a Família são Benefício e o Subsídio para Criança, Benefício Parental, Renda Básica para Desempregados em Necessidade e Subsídio para Dependentes. O Benefício para Crianças destina-se a todos os residentes menores de dezoito anos; vinte e um, se desempregados; vinte e cinco, se ainda não possuem renda ou se ela é inferior a 8.004,00 € anuais; e, por fim, a pessoas que se tornaram deficientes antes de vinte e cinco anos. Seu valor é de 184,00 € mensais para a primeira e a segunda crianças; 190,00 € para a terceira; 215,00 € para cada criança além da terceira. O Subsídio para Crianças é destinado a órfãos completos, crianças que perderam completamente o contato com os pais e filhos de pais jovens (menos de vinte e cinco anos) que não são capazes de prover as necessidades dos filhos. Em 2012, foi incorporado mais um grupo de crianças nesse benefício: as que têm menos de três anos e não frequentam creches públicas. O valor também varia, podendo ser de até 140,00 €, dependendo do número de crianças na família, pagos por até trinta e seis meses. O Benefício para Pais é destinado àqueles que possuem crianças menores de quatorze meses. O valor é de 67% da renda líquida do ano anterior ao nascimento até o máximo de 1.800,00 € (*Adema, Gray e Kahl 2003; Weishaupt 2010*).

A Renda Básica para Desempregados em Necessidade é destinada àqueles que exauriram a duração do Seguro Desemprego, aos trabalhadores irregulares e àqueles que não contribuíram para o seguro social ou não preenchem as condições mínimas de contribuição para qualquer um dos benefícios do seguro social. O beneficiário deve ter idade entre quinze e sessenta e cinco anos e ser incapaz de garantir sua subsistência e a de seus dependentes. O valor dessa renda fica entre 299,00 € a 374,00 € mensais, dependendo da composição familiar e da renda do beneficiário. Esses valores podem ser acrescidos com o pagamento de subsídios para outras necessidades básicas, assim como pelo

pagamento do Suplemento para Dependentes, no caso de haver menores de quinze anos anos sob a responsabilidade do beneficiário.

A partir dessa descrição, verifica-se que o sistema de garantia de renda alemão aproxima-se do sueco, em termos de abrangência das situações de risco cobertas e generosidade dos benefícios, diferindo bruscamente não só do norte-americano, mas também do brasileiro.

BRASIL: ESTRATIFICAÇÃO, DUALISMOS E RESTRIÇÃO NA GARANTIA DE RENDA

No sistema brasileiro, há pensões por Idade, por Tempo de Contribuição, Especial, por Invalidez e de Sobrevivente. No RGPS, o valor dos benefícios (salário-de-benefício) não pode ser inferior ao salário mínimo vigente nem superior ao maior valor do salário-de-contribuição (respectivamente, R\$622,00 e R\$3.916,20).

Nas pensões por Idade e por Tempo de Contribuição, há aplicação do Fator Previdenciário. A primeira destina-se, no setor urbano, a segurados com idade de sessenta e cinco e sessenta anos (homem e mulher, respectivamente); no setor rural, há redução de cinco anos para ambos os sexos. Para os segurados com adesão posterior a 1991, são necessários 180 meses de contribuição; com adesão anterior, 168 meses. O valor é de 70% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo Fator Previdenciário e somado a 1% do salário-de-contribuição, para cada grupo de doze contribuições, até o máximo de 100% do salário-de-benefício, alcançado quando se atinge a idade regulamentar. A segunda é destinada a segurados homem e mulher com idades mínimas de de cinquenta e três e quarenta e oito anos e contribuições por um período de trinta e vinte e cinco anos, respectivamente. O valor é de 70% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo Fator Previdenciário, que é somado a 6% do salário-de-contribuição para cada grupo de doze contribuições até se atingir 100% do salário-de-benefício, na idade regulamentar.

Nas pensões Especial, por Invalidez e de Sobrevivente, o Fator Previdenciário não se aplica. A primeira é destinada a trabalhadores sujeitos a condições de trabalho prejudiciais à saúde e a professores do ensino fundamental. Esses grupos podem se aposentar com tempo reduzido de serviço (vinte e cinco, vinte ou quinze anos), com o valor correspondente a 100% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. A Pensão por Invalidez é destinada a segurado que tenha pelo menos doze meses de contribuição e incapacidade permanente para realizar qualquer trabalho. Não é exigido tempo de contribuição se a invalidez resulta de acidente ou doença grave. O valor corresponde a 100% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. A Pensão de Sobrevivente é destinada a companheiro(a), filho menor de vinte e um anos ou de qualquer idade, se

incapacitado. Na ausência desses, pais e irmãos menores de 21 anos podem ser beneficiados. Não há exigência de tempo mínimo de contribuição e o valor corresponde a 100% dos direitos acumulados pelo segurado, divididos igualmente entre os sobreviventes. Se o sobrevivente é da zona rural, o valor corresponde ao salário mínimo.

Os outros benefícios do seguro social são o Auxílio-Doença, Benefício por Maternidade e Benefícios para a Família (Auxílio Reclusão e Salário-Família). O Auxílio-Doença é destinado a segurado com pelo menos doze meses de contribuição. Não há período de qualificação no caso de acidente ou doença séria. O valor corresponde a 91% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, no caso de trabalhador urbano, e ao salário mínimo, no caso do rural. O benefício é pago a partir do 16.^o dia da doença até que o segurado se recupere ou se aposente por invalidez. Do 1.^o ao 15.^o dia, o empregador paga 100% do ganho prévio. Não há período de espera para segurado voluntário. O Benefício por Maternidade é destinado a mães seguradas do setor urbano, trabalhadoras rurais e não seguradas. O benefício é pago por 120 dias, em valor correspondente ao último ganho, no caso das primeiras, e ao salário mínimo, no caso das últimas. O Salário-Família é destinado a segurados com renda de até dois salários mínimos, com filhos de até quatorze anos, excluídos trabalhadores domésticos, eventuais e autônomos. O valor é de R\$ 31,22 para cada criança, se segurado ganha até R\$ 608,80, e de R\$ 22,00, se o segurado ganha até R\$ 915,05. O Auxílio-Reclusão é concedido sob as mesmas condições da Pensão de Sobrevivente, destinando-se também apenas às famílias de renda baixa.

Os benefícios não contributivos do sistema brasileiro são Suplemento para Assistência, Auxílio-Acidente, Seguro Desemprego, Abono Salarial do PIS e FGTS, que são financiados apenas pelos empregadores e destinados apenas aos segurados compulsórios, e os benefícios da assistência social, destinados a não segurados.

O Suplemento para Assistência é destinado a segurados que requerem assistência constante. Seu valor corresponde a 25 % da média dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo. O Auxílio-Acidente é destinado ao segurado com incapacidade parcial. O valor é de 50% da média dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo. O Seguro Desemprego é destinado aos segurados com renda de até três salários mínimos, no caso de rescisão involuntária do contrato de trabalho. O valor depende do ganho médio dos últimos três meses, até um teto de R\$ 1.019,70. A duração é de três a cinco meses, prorrogável por mais dois. O Abono Salarial corresponde a um salário mínimo, pago anualmente àqueles que ganham até dois salários mínimos. Por fim, há a poupança do FGTS, que pode ser retirada apenas no caso de rescisão involuntária do contrato de trabalho, aposentadoria, casamento e morte.

Os benefícios não contributivos da assistência social são o Bolsa Família, PETI e o BPC. O Bolsa Família destina-se a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza,

definidas por patamares de renda *per capita* familiar fixados em lei no valor de R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente. O valor consiste de um benefício básico (R\$ 70,00) que poderá ser acrescido por benefício variável, destinado a crianças, jovens, nutrizes e gestantes até o máximo de sete benefícios variáveis por família. O programa condiciona o pagamento do benefício à frequência escolar e vacinação e, se há gestantes e nutrizes, ao acompanhamento médico pré e pós-natal. O PETI tem como foco crianças e adolescentes de até dezesseis anos, em situação de trabalho, cujas famílias superam o limiar de renda exigido pelo Bolsa Família. O valor do benefício é de R\$ 40,00 e R\$ 25,00 por criança ou adolescente, nas áreas urbana e rural, respectivamente. As famílias devem comprometer-se em retirar os filhos do trabalho e mantê-los frequentes à escola. Por fim, o BPC, que possui valor de um salário mínimo, é destinado a pessoas com deficiência que as incapacitem para a vida independente e o trabalho e a pessoas idosas com mais de sessenta e cinco anos, ambos os segmentos com renda familiar *per capita* inferior a 25 % do salário mínimo. A incapacidade para exercer atividades de trabalho e da vida diária é avaliada, em todas as suas dimensões (física, social, psicológica), a cada dois anos.

Assim, apesar de todos os avanços no sistema de garantia de renda brasileiro, revelados em análises históricas, sua configuração atual, em termos comparativos, combina o pior dos sistemas corporativos e liberais: a estratificação dos benefícios baseados no seguro social e a focalização dos benefícios de assistência social.

Mas a análise da natureza do sistema de garantia de renda brasileiro, em termos comparativos, fica incompleta se não abranger sua estrutura de financiamento. No Quadro 2, são apresentados os percentuais exigidos dos principais contribuintes. Em virtude do fato de que, nesses países, as contribuições para o sistema de garantia de renda podem abranger também serviços de saúde, incluindo hospitalização e medicamentos, a comparação abrange também esses serviços. Como na análise da configuração dos sistemas, aqui não são analisadas as contribuições para financiamento dos benefícios de servidores públicos, e os dados referem-se a dezembro de 2012.

Quadro 2: Estrutura de financiamento dos sistemas de garantia de renda e da Saúde, por país e tipo de contribuinte (2012).

TIPO DE BENEFÍCIO		EMPREGADOR	EMPREGADO	AUTONOMOS	GOVERNO
SUÉCIA					
PENSÃO SISTEMA ANTIGO	GARANTIDA; RELAC. A GANHOS; PREMIO	10,21% da folha	7% da renda	17,21% da renda ⁽³⁾	o
	INVALIDEZ	o	o	o	Custo total
	SOBREVIVENTE	1,7% da folha	o	1,7% da renda	Custo parcial
PENSÃO SISTEMA NOVO	GARANTIDA	o	0,5% prêmio	0,5% prêmio	Quase Total
	RELACIONADA A GANHOS; PREMIO	10,21% folha	7% da renda	17,21% da renda	o
	INVALIDEZ	o	o	o	Custo total
	SOBREVIVENTE	1,7% da folha	o	1,7% da renda	Custo parcial
	BENEFÍCIOS POR DOENÇA	8,64% da folha	o	9,61% da renda ⁽³⁾	Custo parcial
	BENEFÍCIO MATERNIDADE	2,2% da folha	o	2,2% da renda	Custo parcial
	BENEFÍCIOS P/ DOENÇA, ACIDENTE TRABALHO	0,68% da folha	o	0,68% da renda	Custo parcial

SEGURO DESEMPREGO (PROGRAMA BÁSICO)	o	o	o	Custo total
BENEFÍCIOS PARA FAMÍLIA	o	o	o	Custo total
SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)	o	8,64%	9,61%	Custo total
ESTADOS UNIDOS				
PENSÕES	6,2% da folha	4,2% dos ganhos ⁽¹⁾	10,4% dos ganhos	o
BENEFÍCIOS PARA A FAMÍLIA	o	o	o	Custo total (federal e estaduais)
SEGURO DESEMPREGO	Variável	Variável	-	Custo parcial (federal e estaduais)
SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)	1,4% da folha	1,4% dos ganhos	2,9% dos ganhos	Custo parcial
ALEMANHA				
PENSÕES	9,8 a 15 % da folha	9,8%, se salário superior a 800,00 € ⁽¹⁾	19,6% da renda ou % básico	<i>Déficits</i>
DESEMPREGO E TRABALHO PRECÁRIO	1,4% da folha	1,4% dos ganhos	2,8% dos ganhos	<i>Déficits</i>
BENEFÍCIOS POR DOENÇA E MATERNIDADE	7,3 a 13% da folha	7,9%, se salário superior a 800,00 € ⁽¹⁾	De 7 e 10,43% da renda	<i>Déficits e custo parcial</i>
BENEFÍCIOS POR DOENÇA E ACIDENTE TRABALHO	o	o	o	Custo total
BENEFÍCIOS PARA FAMÍLIA	o	o	o	Custo total
SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)	o	o	***	Custo parcial
BRASIL				
PENSÕES (EXCETO INVALIDEZ); BENEFÍCIOS POR DOENÇA e MATERNIDADE	20% da folha ⁽²⁾	8, 9 e 11% dos ganhos	11 a 20% dos ganhos	<i>Déficits e custo parcial</i>
PENSÃO POR INVALIDEZ, BENEFÍCIOS POR DOENÇA E ACIDENTE DE TRABALHO	1 a 3% da folha.	o	o	o
BENEFÍCIOS POR DESEMPREGO	8% da folha	o	-	o
BENEFÍCIOS PARA FAMÍLIA	o	o	o	Custo total
SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)	o	o	o	Custo parcial

Fontes: *ISSA*; *Försäkringskassan* (Suécia); *SSA* (Estados Unidos); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Previdência Social.

Notas: (1) Taxas reduzidas para faixas salariais mais baixas; (2) Empregador doméstico paga apenas 12%; há acréscimos especiais para alguns setores industriais; (3) Há regras especiais para pensionistas.

Do Quadro 2, cabe destacar, primeiro, que a distinção entre seguro social e assistência social, presente nos sistemas norte-americano, alemão e brasileiro, não ocorre no sistema sueco. Neste, alguns benefícios são não contributivos para o trabalhador formal, mas não para o autônomo, outros são contributivos no sistema antigo, mas não no sistema novo. Além disso, as pensões por Idade e de Sobrevivente e os Benefícios por Doença e Maternidade são tributados, o que transforma qualquer beneficiário em contribuinte, mesmo que jamais tenha constituído vínculo empregatício.

Os benefícios não contributivos para *trabalhadores* abrangem, na Alemanha, os grupos Benefícios por Doença e Acidente de Trabalho, Benefícios para a Família (que

inclui a Renda Básica para Desempregados) e a Saúde; no Brasil, a Pensão por Invalidez, Benefícios por Doença e Acidente de Trabalho, Benefícios por Desemprego, Benefícios para a Família e a Saúde; nos Estados Unidos, apenas os Benefícios para a Família. Os benefícios não contributivos para *empregadores* são, na Alemanha e nos Estados Unidos, os mesmos que são não contributivos para o trabalhador; no Brasil, apenas os Benefícios para a Família e a Saúde; na Suécia, os Benefícios por Desemprego e os Benefícios para a Família e a Saúde. Os contribuintes voluntários (autônomos) arcam, nos quatro sistemas, com as contribuições definidas para os contribuintes compulsórios.

A segunda observação relaciona-se com a magnitude das contribuições e o grau de regressividade da estrutura de financiamento. Para facilitar a comparação, são destacados, na Tabela 1, apenas os percentuais de contribuição dos empregadores e trabalhadores formais e os valores mínimos e máximos que definem a faixa de ganhos em que incidem as contribuições dos trabalhadores, nos quatro países.

Tabela 1: Percentuais e faixas de incidência de contribuição para o Sistema de Garantia de Renda e a Saúde, por país e contribuinte (% e R\$)

País	Contribuições (%)		Faixas de incidência de contribuição do trabalhador (Ganhos anuais em R\$)	
	Empregador	Trabalhador	Mínimo	Máximo
Alemanha	9,8	9,8	26.304,00	184.128,00
Brasil	20	8 a 11	7.464,00	46.994,40
Estados Unidos	7,6	5,6	-	232.311,00
Suécia	23,43	14,5	-	140.999,00

Fonte: ISSA. Elaboração própria.

Na Tabela 1, verifica-se que o sistema menos oneroso, para o *empregador*, é o norte-americano, seguido de perto pelo da Alemanha; para o *trabalhador*, o sistema menos oneroso é também o norte-americano, seguido de perto pelos Brasil e da Alemanha. O sistema mais oneroso para ambos é o sueco, o que não causa estranheza, dada a generosidade dos benefícios que o constituem. O que é surpreendente (talvez para um estrangeiro!) são as altas contribuições exigidas dos trabalhadores e empregadores no Brasil, que se aproximam das exigidas na Suécia, sendo que os benefícios são até mais reduzidos que os disponibilizados nos Estados Unidos, onde são exigidas as mais baixas taxas de contribuição.

O caráter regressivo ou não da estrutura de financiamento do sistema de garantia de renda, tendo em vista o *trabalhador*, pode ser avaliado pelos valores sobre os quais incide a contribuição, em especial o valor máximo. Os dados da Tabela 1 mostram grande variação entre os países nesse aspecto. O sistema mais regressivo é, de longe, o Brasil,

cujo valor máximo de contribuição corresponde a um terço do estabelecido na Suécia, o segundo país com estrutura de financiamento mais regressiva. O país que possui estrutura tributária mais progressiva são os Estados Unidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação do sistema de garantia de renda brasileiro com os que compõem os *welfare states* clássicos, desenvolvida neste estudo, revelou aspectos importantes de sua natureza, não perceptíveis em estudos longitudinais. Se estes tendem a destacar os avanços logrados durante o Regime Militar e, especialmente, com a Constituição de 1988, que são reais, a perspectiva comparada mostrou seus aspectos mais negativos.

Diferentemente dos sistemas sueco e norte-americano, a construção do sistema brasileiro foi obra especialmente de governos conservadores e autoritários (Era Vargas e Regime Militar), aproximando-se, nessa trajetória, da Alemanha de Bismarck. A democracia tornou-se um contexto importante para inovações na área social brasileira apenas a partir da década de 1980, quando foram criadas políticas não contributivas importantes, como o BPC, PETI e Bolsa Família, e os benefícios do seguro social foram restringidos, especialmente para os servidores públicos.

A comparação da configuração dos benefícios que constituem os sistemas, tendo-se por referência as variáveis elegibilidade e valor dos benefícios, riscos cobertos e grau de articulação entre benefícios contributivos e não contributivos, permitiu avaliar o grau de aproximação do sistema brasileiro com os sistemas que compõem os *welfare states* clássicos. Foi mostrado que o sistema sueco caracteriza-se pela cobertura de todos os riscos derivados do mercado de trabalho, ciclo de vida, doença, deficiência. Sua configuração não deixa dúvidas quanto ao esforço de construção de um sistema fundado na justiça social. Cultiva-se uma solidariedade entre as classes e na nação, como diz Esping-Andersen (1990), antecipando-se às necessidades das famílias, com um amplo leque de benefícios, e às do mercado, com fortes políticas de ativação do emprego. Em contraste com o sistema sueco, surgem o norte-americano, o brasileiro e o alemão, que fazem clara distinção entre benefícios contributivos e não contributivos. Mas, apesar de também fazer essa distinção, o sistema alemão assemelha-se bastante ao sueco, em termos de generosidade dos benefícios, esforço de cobertura de todas as situações de risco, especialmente as relativas ao mercado de trabalho, e articulação magistral entre benefícios contributivos e não contributivos.

O sistema de garantia de renda brasileiro, em termos de configuração dos benefícios não contributivos, aproxima-se do vigente nos Estados Unidos, um *welfare state* liberal, caracterizado por Esping-Andersen (1990) como focalizado e residual. Nesses

aspectos, o estudo mostrou que, no sistema brasileiro, os benefícios não contributivos surgiram ainda mais tarde que nos Estados Unidos; são focalizados nos segmentos extremamente pobres; e, por fim, são bem mais residuais em termos de valores. No que se refere aos benefícios contributivos, o sistema brasileiro aproxima-se do sistema corporativista alemão, apresentando a estratificação característica desse modelo, especialmente nas pensões, que contemplam uma série infindável de situações especiais. Cabe destacar que, no caso do Brasil, ao mesmo tempo em que a estratificação beneficia segmentos desprivilegiados, por exemplo, o trabalhador rural e o doméstico, ela também reproduz privilégios, derivados de posições ocupadas no mercado de trabalho e mantidos pela força de sindicatos e de relações clientelistas.

Além da estratificação, focalização e residualismo, o sistema brasileiro acrescenta ao dualismo entre beneficiados pelo seguro social e beneficiados pela assistência social, próprio dos sistemas corporativista e liberal, mais um: o existente entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. Aos primeiros, têm sido destinados benefícios mais generosos e acessíveis por critérios mais favoráveis que os destinados aos últimos. Embora esse dualismo não tenha sido bem explicitado no texto, por falta de espaço, dois conjuntos de dados denotam sua gravidade: no ano de 2002, (i) os benefícios do RGPS correspondiam a 46,3% do gasto social federal, enquanto que os do RPPS da União, a pouco menos da metade desse percentual: 20,3%; (ii) os contribuintes do RGPS correspondiam a 42,1% da população ocupada, e os dos RPPS da União, a um sexto (6,8%) dessa população (Cardoso e Jaccoud 2005: 204, 209). Certamente, esses dados se alteraram na última década, em virtude de variações incrementais no número de contribuintes, valores dos benefícios e do gasto social e, especialmente, da vigência da regra de incidência de contribuição sobre proventos, estabelecida pela Emenda Constitucional de 2003. Mas eles evidenciam a gravidade do dualismo.

A análise comparada também revelou aspectos importantes da estrutura de financiamento do sistema de garantia de renda e da política de saúde brasileiros, colocando questões importantes na agenda de pesquisa. Entre elas, destaca-se a seguinte: por que, no sistema de garantia brasileiro, os benefícios não contributivos são mais focalizados e residuais que os disponibilizados no sistema liberal norte-americano, ao mesmo tempo em que são exigidas contribuições dos trabalhadores e empregadores que se aproximam das vigentes no sistema sueco, caracterizado pela generosidade dos benefícios e abrangência dos riscos cobertos? Nos três outros países, benefícios de garantia de renda e serviços de saúde são congruentes com a carga tributária imposta a esses segmentos: nos Estados Unidos, à focalização e residualismo dos benefícios corresponde a mais baixa carga tributária; o inverso ocorre na Suécia e na Alemanha.

Mas os problemas do sistema brasileiro, não terminam por aqui. Na Tabela 1, foi mostrado o caráter extremamente regressivo de sua estrutura de financiamento: o limite máximo de tributação para a Seguridade Social fica em torno de um terço do que é

exigido na Suécia, o segundo país, entre os analisados, com limite máximo de tributação mais reduzido.

Assim, se a análise histórica do sistema de garantia de renda brasileiro revela o aumento de sua capacidade redistributiva, evidente na criação de políticas não contributivas, a comparação com os sistemas que compõem os *welfare states* clássicos mostrou seus aspectos negativos. Ainda reunimos o que há de pior nos sistemas liberal e corporativista, especificamente o residualismo e a focalização do primeiro e a estratificação do último. A isto acrescentamos o dualismo entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada e o caráter regressivo da estrutura de financiamento, que sobrecarrega, sem contrapartidas, trabalhadores e empregadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEMA, Willem; GRAY, Donald; KAHL, Sigrun. Social Assistance in Germany . In: OECD, Labour. *Market and Social Policy Occasional Papers*, n. 58, 09/01. France: OECD Publishing, 2003.
- AGIUS, Christine. Sweden's Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model? *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, p. 585-600, 2007.
- BERMAN, Sheri. Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, v. 49, n. 3, apr., p. 401-429, 1997.
- BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.
- CARDOSO Jr, José C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.
- CASTEL, Robert. *As Metamorfozes da Questão Social: Uma Crônica do Salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- EICHHORST, Werner; GRIENBERGER-ZINGERLE, Maria; KONLE-SEIDL, Regina. Activating Labor Market and Social Policies in Germany: from Status Protection to Basic Income Support. *German Policy Studies*, v. 6, n. 1, p. 17-67, 2010.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; Korpi, W. From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. In: Robert Erikson, E. J. Hanse, Stein and Hannu Uusitalo (Eds.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, p. 39-74. New York: M. E. Sharpe, 1987.
- FAGNANI, Eduardo. Seguridade Social no Brasil (1988/2006): Longo Calvário e Novos Desafios. In: Eduardo Fagnani (Org.). *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos?* São Paulo: Cesit/Unicamp, p. 34-64, 2007.
- GROGGER, Jeffrey. The Behavioral Effects of Welfare Time Limits. *The American Economic Review*, v. 92, n. 2, may., p. 385-389, 2002.
- HOYNES, Hilary W. Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation Under AFDC-UP. *Econometrica*, v. 64, n. 2, mar. p. 295-232, 1996.
- IKENBERRY, John; SKOCPOL, Theda. Expanding Social Benefits: The Role of Social Security. *Political Science Quarterly*, v. 102, n. 3, p. 389-416, 1987.

- KING, Gary; KEOHANE, Robert. O; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- LAMPING, Wolfram; RÜB, Friedbert W. Farewell to Bismarck or Moving Forward Back to Bismarck? Transformations of the German Welfare State. *German Policy Studies*, v. 6, n. 1, p. 43-63, 2010.
- MARSHALL, T. H. *Social Policy*. London: Hutchinson University Library, 1965.
- MESQUITA, Ana C.; JACCOUD, Luciana; SANTOS, Maria P. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. In: *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.
- MIRANDA, Geralda L. *Sistemas de Garantia de Renda em Perspectiva Comparada: parte teórica e metodológica preliminar; evolução e configuração atual dos Sistemas de Garantia de Renda da Alemanha, Suécia e Estados Unidos*. Brasília: Ipea. Relatório de Pesquisa, 2011.
- NORBERG, Johan. Swedish Models: The Welfare State and its Competitors. *The National Interest*, p. 85-91, 2006.
- PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n.2, jan. p. 143-179, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Florida: Krieger Publishing Company, 1970.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.
- ROSENFELD, Rachel A.; TRAPPE, Heike; GORNICK, Janet. Gender and Work in Germany: Before and After Reunification. *Annual Review Sociology*, vol. 30, p. 103-124, 2004.
- RÜB, Friedbert W.; LAMPING Wolfram. German Pension Policies: The Transformation of a Defined Benefit System into ... What? *German Policy Studies*, v.6, n.1, 143-185, 2010.
- SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, dec., p. 1033-1053, 1970.
- SCARPA, Simone. The scalar dimension of welfare state development: the case of Swedish and Finnish social assistance systems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, fev., p. 68-83, 2009.
- SKOCPOL, Theda. America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans. *Political Science Quarterly*, v. 108, n. 1, p. 85-116, 1993.

- SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, n. 12, p. 131-157, 1986.
- SOLSTEN, Eric (Ed.). *Germany: a Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1995.
- STEINMETZ, George. The Local Welfare State: Two Strategies for Social Domination in Urban Imperial. *American Sociological Review*, v. 55, n. 6, dez, p. 891-911, 1990.
- TITMUSS, Richard M. *Essays on The Welfare State*. Boston: Beacon Press, 1963.
- WEISHAUPT, J. TIMO. Germany after a Decade of Social Democrats in Government: The End of the Continental Model? *German Politics*, v. 19, n. 2, p. 105-122, 2010.
- WILENSKY, Harold. *The Welfare State and Equality*. Berkeley, University of California, 1975.

BRAZILIAN SYSTEM OF GUARANTEED INCOME IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

ABSTRACT

The study analyses the evolution, configuration and structure of the financial income insurance system of Sweden, USA, Germany and Brazil, aiming to evaluate the Brazilian system. Our results show that social insurance based benefits, which are a part of the Brazilian system, are more stratified than the ones of the German system, while the social assistance benefits are as focused as the ones being offered by the American system. Although significant advances happened, Brazil combines, in terms of health insurance, what is worse of two worlds – the liberal and the corporate – besides setting differences between the beneficiaries from the social insurance and social assistance, it also incorporates a dualism between public sector officials and workers from the private sector and a high tax burden, especially on the lower income groups.

KEYWORDS

Income guarantee system, cash transfer, social security, social assistance, pensions.

SUBMETIDO EM

abril de 2012

APROVADO EM

maio de 2013

SOBRE A AUTORA

GERALDA LUIZA DE MIRANDA

Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG. Possui graduação em Ciências Sociais, mestrado e doutorado em Ciência Política, pela UFMG.
geraldaluiza@fafich.ufmg.br.