



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE, FURG

Programa de Pós Graduação em Direito, FaDir

Mestrado em Direito e Justiça Social

# **A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ENTRE O INDIVIDUALISMO E O SOLIDARISMO SOCIAL**

LUCIANA ADÉLIA SOTTILI

Rio Grande, novembro de 2018

**LUCIANA ADÉLIA SOTTILI**

**A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ENTRE O INDIVIDUALISMO E O  
SOLIDARISMO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande – FURG como exigência para obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa.

Rio Grande  
2018

LUCIANA ADÉLIA SOTTILI

**A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ENTRE O INDIVIDUALISMO E O  
SOLIDARISMO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande – FURG como exigência para obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa.

Rio Grande, 06 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa  
FURG - Orientador

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Serau Júnior  
UFPR – Banca externa

---

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase  
FURG

## AGRADECIMENTOS

À FURG, que me acolheu por meio de seu Programa de Assistência Estudantil e que possibilitou minha permanência no PPG em meio a tantas dificuldades.

À minha mãe, que mesmo em meio a tantas dificuldades sempre me apoiou mesmo sem compreender o significado de um mestrado, que sua simplicidade esteja sempre em minha memória e me guie para que eu possa ser a luta e voz de tantos que como ela não tiveram oportunidades, mas nem por isso deixaram de estender a mão a quem dela necessitasse.

Aos professores que integram o PPGD da FURG e, em especial aos professores Eder e ao meu orientador José Ricardo pelos ensinamentos e oportunidades de aprendizados no decorrer desta jornada.

Aos poucos, mas verdadeiros amigos que me apoiaram nesta trajetória e me ampararam nos momentos em que pensei em desistir.

Com carinho especial à Liane, Karine, Lizandro, Márcia, Bernard e Ailezig, cujas contribuições e experiências de vida não só auxiliaram para a concretização deste momento mas também e principalmente, para que eu me tornasse uma pessoa melhor.

Ao Tiago, por sua compreensão, carinho e apoio em todos os momentos, mas principalmente nos momentos mais difíceis ter sido a luz que iluminou a minha estrada.

*Sob os maus governos, essa igualdade é aparente e ilusória. Ela serve apenas para manter o pobre em sua miséria e o rico em sua usurpação. Na realidade, as leis são úteis aos que possuem e nocivas aos que não têm nada.*

*(ROSSEAU, 2011, p. 74, NR)*

## RESUMO

Para compreender o que se busca com a justiça social, é importante que se compreenda o que é cidadania e como exercê-la. O exercício da cidadania se faz, dentre várias formas e vieses, particularmente através das políticas de proteção social, que buscam equilibrar e proteger os cidadãos das adversidades que a vida lhes impinge. Sob uma ótica de que o cidadão é o Estado, ou melhor, o Estado é uma forma de organização do coletivo formado por seus cidadãos, parece inescapável que a proteção do Estado deva ser completa e igualitária. Quando os indivíduos cidadãos recebem o suporte do Estado, a viabilidade da construção de uma sociedade mais harmônica e solidária recebe um incremento perceptível. Eis a importância de uma política social universalista que retira o estigma de estratificação social e permite aos cidadãos uma independência social. Uma política social universalista seria entendida como a garantia do Estado em proporcionar a todos os cidadãos sem distinção, o acesso aos programas sociais financiados pelo Estado e patamares mínimos de renda. Através da análise exploratória mediante a pesquisa documental e revisão bibliográfica buscará se compreender o que é cidadania e como ela se manifesta no Estado Brasileiro. Na sequência, serão analisados os conceitos e tipos de políticas públicas e políticas sociais e a formação e evolução da política de seguridade social brasileira formada a partir dos modelos bismarckiano e Beveridgiano. Verifica-se ao final que os assuntos abordados possuem uma interdependência cíclica pois para que se efetive integralmente os direitos de cidadania necessita-se uma sociedade democrática em que os direitos civis, políticos e sociais são amplamente reconhecidos. Para que os direitos sejam efetivados são necessárias políticas públicas, em especial sociais que busquem a consecução destes direitos na sociedade. Para que estas políticas públicas sejam executadas amplamente, se faz necessário o reconhecimento e compreensão acerca da importância da cidadania.

**Palavras-chave:** Cidadania; Bem-Estar Social; Seguridade Social; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

To understand what is sought with social justice, it is important to understand what citizenship is and how to exercise it. The exercise of citizenship is done, among various forms and biases, particularly through social protection policies, which seek to balance and protect citizens from the adversities that life impinges upon them. From a viewpoint that the citizen is the State, or rather, the State is a form of organization of the collective formed by its citizens, it seems inescapable that the protection of the State should be complete and egalitarian. When individuals receive support from the State, the viability of building a more harmonious and solidary society receives a noticeable increase. This is the importance of a universalist social policy that removes the stigma of social stratification and allows citizens to be socially independent. A universalist social policy would be understood as the guarantee of the State in providing all citizens without distinction, access to social programs financed by the State and minimum levels of income. Through the exploratory analysis through the documentary research and bibliographic review will seek to understand what is citizenship and how it manifests in the Brazilian State. The following will analyze the concepts and types of public policies and social policies and the formation and evolution of the Brazilian social security policy formed from the Bismarckian and Beveridgian models. At the end of the day, the issues dealt with have a cyclical interdependence because in order to fully realize the rights of citizenship, a democratic society is needed in which civil, political and social rights are widely recognized. In order for the rights to be enforced, public policies are needed, especially social ones that seek to achieve these rights in society. For these public policies to be widely implemented, recognition and understanding of the importance of citizenship is necessary.

**Keywords:** Citizenship; Welfare State; Social Security; Public policy.

## RELAÇÃO DE QUADROS

Quadro 01 – Tipos de Cidadania conforme Pedro Demo.....	22
Quadro 02 – Modelos de Bem-Estar Social segundo Titmuss.....	48
Quadro 03 – Modelos de Bem-Estar Social segundo Esping-Andersen.....	50
Quadro 04 – Comparativo entre O CAP dos Ferroviários e o IAP dos Marítimos...	56
Quadro 05 – Seguros Implementados por Bismarck.....	63
Quadro 06 - Classes e rol de contribuições/benefícios Plano Beveridge.....	67

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 CIDADANIA: ORIGEM, EVOLUÇÃO E INTERPRETAÇÃO ATUAIS</b> .....	<b>15</b>
1.1 A construção da cidadania.....	16
1.2 Os tipos de cidadania .....	21
1.3 A construção da cidadania brasileira e seus reflexos no atual momento político e social .....	22
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E BEM-ESTAR SOCIAL</b> .....	<b>36</b>
2.1 Políticas públicas .....	36
2.2 Políticas Sociais.....	41
2.3 Estado de Bem-estar .....	45
<b>3 A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO: ENTRE O INDIVIDUALISMO E O SOLIDARISMO</b> .....	<b>52</b>
3.1 A construção do modelo de Seguridade Social brasileiro .....	52
3.2 Bismarck e o modelo individualista .....	61
3.3 Beveridge e o modelo solidarista .....	64
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>82</b>

## INTRODUÇÃO

Ao pensar em justiça social, os primeiros quesitos que vêm à mente são o exercício pleno da cidadania e uma igualdade de direitos e garantias fundamentais, independente da condição social, racial, religiosa, sexual, etc.

Para Nancy Fraser a justiça social deve compreender uma concepção bidimensional de igualdade social representado por uma redistribuição mais justa dos recursos e riquezas e o reconhecimento das diferenças entre os diversos integrantes de um grupo social. A figura da deusa Themis é vendada pois sua balança não deve em hipótese alguma basear-se em impressões exteriores, mas no peso de cada ação ou fato.

A justiça deve alicerçar-se na isonomia, mas tal isonomia só se concretiza quando todos os cidadãos têm direito e efetivamente acessam a mesma proteção social. Uma seguridade social isonômica trataria, portanto, com igualdade de acesso e condições todos os seus cidadãos, permitindo que estes compreendessem seu papel na sociedade e o exercessem conscientemente.

Todavia, o que encontramos é uma seguridade social constantemente achatada, com as desculpas de “urgente necessidade” de uma nova reforma em nosso sistema previdenciário devido ao “déficit” nas contas do Regime Geral de Previdência Social.

Soma-se a isso, a análise de Titmuss e Esping-Andersen que defendem que a cidadania somente se efetiva nos modelos de Estado que possuem uma proteção social universalista, o que gera uma curiosidade em compreender como funciona a cidadania brasileira e quais os caminhos para a implantação de um modelo de proteção social universalista.

No modelo universalista analisado através das tipologias de Titmuss e Esping-Andersen, os benefícios sociais são suficientes para um patamar de vida digno, desvinculados de contribuição ou comprovação de extrema necessidade/ pobreza/ miserabilidade e assegurados como direito pelo Estado, emancipando o indivíduo do jogo de forças presente no capitalismo de mercado.

Pelo estudo da viabilidade do modelo universalista, pretende-se ofertar um pensamento do Direito para a real possibilidade de transformação social, que supere o viés de mercado, de contribuição, de exigência de pobreza presentes no modelo brasileiro atual. Assim, o projeto proposto tem encaixe adequado na linha de pesquisa

“As políticas públicas de sustentabilidade” por tratar-se de estudo que visa a promoção da igualdade pelo Poder Público em uma democracia constitucional.

Portanto, a reflexão sobre o que é ser cidadão é de suma importância na compreensão dos tipos de bem-estar social, pois cada uma das tipologias construídas por Titmuss e Esping-Andersen utiliza a forma como a cidadania é expressa para identificar os modelos de estado de bem-estar social.

Ambos os autores compõem uma teoria universalista como um modelo de emancipação social, ligada ao status de cidadania, dissociando os benefícios que são constituídos/concedidos de um necessário estigma social de pobreza, tratando a todos os indivíduos que compõem o Estado com um grau qualitativo de isonomia.

O projeto inicialmente proposto para a presente pesquisa visava identificar as possibilidades de uma reforma político-social visando a implementação da teoria universalista no sistema de proteção social brasileiro, buscando caracterizar como seria sua viabilidade dentro do contexto social e econômico atuais e quais as mudanças necessárias para a construção do modelo universalista brasileiro, aferindo seu impacto econômico social e porquê não dizer, cultural.

Todavia, ao iniciar-se a pesquisa, demonstrou-se a necessidade de reduzir a pretensão originária, considerando que as pretensões iniciais demandariam um fôlego não compatível com o tempo proposto para uma dissertação de mestrado.

Conforme o esclarecimento de Mônia Clarissa H. Leal em “Manual de metodologia da pesquisa em direito”, “não se confunde rigor científico com neutralidade (é preciso que o trabalho faça críticas, tenha um posicionamento.) ”. (2007, p. 12)

Diferente de outras áreas científicas, quando se labora com a temática das ciências humanas e sociais, é necessário optar-se por um viés que será adotado para conduzir a pesquisa.

O problema mormente encontrado são as constantes propostas de reforma da seguridade social, em especial a reforma da Previdência Social presente e futura que ressaltam sobremaneira os movimentos neoliberais presentes em nosso sistema político ao reforçar a constante redução dos direitos sociais, em meio a passividade social, sem que se compreenda a estagnação da sociedade na defesa de seus direitos.

Sendo assim, o objeto da presente dissertação foi melhor adequado para busca uma resposta a essa problemática, visando compreender os motivos da aparente passividade da população quando da vilipendiação de seus direitos arduamente conquistados.

A hipótese comum é de que esta passividade se dá em resposta ao tipo de colonização e histórico da formação do Brasil como uma nação.

Uma vez que o direito age como um regulador, mas não se detém nos aspectos de debate sobre o tema, realizou-se uma pesquisa bibliográfica de cunho interdisciplinar nas ciências sociais, em especial na história e na ciência política com o objetivo de buscar respostas que pudessem dirimir estes questionamentos através da compreensão sobre a cidadania, as políticas públicas e a seguridade social brasileira e como estas três temáticas se relacionam.

Para alcançar este objetivo, optou-se por dividir a pesquisa em três blocos: no primeiro busca-se compreender o significado de ser cidadão, o surgimento do conceito de cidadania, quais suas características e como se manifesta no Estado brasileiro.

Para tanto, se buscará os elementos históricos que originaram o conceito de cidadania e sua construção/evolução, conforme apresentados por Fustel de Coulanges (2009), T. H. Marshall (1967), Lynn Hunt (2009) e Maria de Lurdes M. Covre (2002), dentre outros.

A seguir, passa-se a apontar os modelos de cidadania construídos por Pedro Demo (1995), que identifica três modelos de cidadania, a cidadania assistida, a cidadania tutelada e a cidadania emancipada. Estes três modelos exibem características que refletem determinado modelo de Estado.

Na sequência, analisa-se as conquistas históricas de direitos no Brasil, iniciando-se pela proclamação da independência, visando identificar como a construção histórica do país influencia no modelo de cidadania existente, através de autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1987), Maria de Lurdes M. Covre (2002), Enzo Bello (2012) e José Murilo de Carvalho (2017), dentre outros.

Procurar-se-á desta forma sintetizar o conteúdo buscando os fatos principais, para elaboração de um panorama geral, sem, contudo, adentrar nos pormenores históricos.

No segundo bloco busca-se a compreensão de o que são e quais são os tipos de políticas públicas, o que são políticas sociais e sua diferenciação em relação ao

Estado de bem-estar social a partir das tipologias apresentadas por Titmuss e Esping-Andersen, e da compreensão sobre o Estado-Providência trabalhado por Boaventura de Sousa Santos.

Para analisar as políticas públicas, serão abordados os conceitos indicados por Maria Helena O. Augusto (1989), Maria das Graças Rua (1998), Celina Souza (2006), dentre outros. Também serão apresentadas algumas das tipologias indicadas por Celina Souza (2006).

Para analisar as políticas sociais em amplo senso serão adotados os ensinamentos trazidos por Wanderley Guilherme dos Santos (1987), Potyara A. P. Pereira (2011), dentre outros.

No terceiro bloco, será analisada a construção histórica da seguridade social brasileira a partir do levantamento apontado por James Malloy (1986), Wanderley Guilherme dos Santos (1987), José Ricardo Caetano Costa (2009; 2010; 2013), dentre outros.

Neste bloco, também serão abordados os modelos de proteção social bismarckiano e beveridgiano que serviram de base para a concepção dos direitos da seguridade dispostos na Constituição Federal de 1988.

O modelo de Seguros implementado por Bismarck inaugurou um novo paradigma de política social baseado no bem-estar social. Todavia o modelo bismarckiano se configura como um modelo particularista e com acesso restrito à parte da população. Para melhor compreender o modelo bismarckiano, serão utilizados os estudos de Luís Graça (2000) e Alan John Percival Taylor (2009), dentre outros.

O modelo beveridgiano teve como elemento constitutivo o Relatório Beveridge, criado com o objetivo de combater os cinco gigantes (necessidade, enfermidade, ignorância, miséria e ociosidade) e tinha como objeto um ajustamento dos benefícios para compreender todas as necessidades básicas dos indivíduos e suas famílias com duração ilimitada até a resolução do problema.

A proposta de Beveridge era “libertar” o homem da miséria, combatendo cada dificuldade ligada a ela. Foram propostas medidas de seguro social a fim de propiciar a segurança dos rendimentos mínimos para subsistência. Propostas de reabilitação profissional e manutenção do emprego, serviços de saúde gratuitos e de qualidade, além de preocupações com o amparo à infância, proteção à maternidade, reforma do

sistema previdenciário, preocupação com doenças e incapacidade e despesas especiais como aluguel, nascimento, casamento, viuvez e morte. Para analisar o modelo beveridgiano, serão utilizados em especial os estudos de Armando Marques Guedes (s/d) e o Relatório Beveridge de William Henry Beveridge (s/d).

A pesquisa, portanto, é do tipo exploratória, mediante a pesquisa documental e revisão bibliográfica, adotando-se o método de procedimento histórico, com abordagem dedutiva, utilizando-se a técnica de documentação indireta.

Por fim, busca-se demonstrar que o modelo atual de cidadania brasileiro conserva características de passividade em relação ao seu exercício, o que favorece sobremaneira a vilipendiação dos direitos humanos e sociais, fruto também da forma como a política de proteção social foi implementada no país uma vez que a cidadania de fato exercida no Brasil carece de uma maior compreensão política.

## 1 CIDADANIA: ORIGEM, EVOLUÇÃO E INTERPRETAÇÃO ATUAIS

A discussão sobre a cidadania cresce hodiernamente a partir das manifestações contrárias ao desmonte dos direitos sociais. A reflexão sobre o tema Cidadania nos ajuda a compreender melhor o que buscamos com a justiça social. Nas palavras de Carvalho,

É importante, então, refletir sobre o problema da cidadania, sobre seu significado, sua evolução histórica e suas perspectivas [...] o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido [...] o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. (CARVALHO, 2017, p. 14)

Desta forma, o estudo reflexivo sobre as teorias de cidadania auxilia a responder alguns questionamentos internos de ordem sociológica sempre presentes na história e que vão muito além da compreensão de que ser cidadão é fazer parte do povo que compõe uma determinada Nação.

O momento premente indica ainda mais a importância da compreensão e estudo sobre a cidadania, pois somente assim será possível compreender os últimos acontecimentos refletidos nas urnas do dia 07 de outubro de 2018.

Assim, este primeiro capítulo se compõe de questionamentos que buscam compreender o significado de ser cidadão, o surgimento do conceito de cidadania, quais suas características e como se manifesta no Estado brasileiro.

Para compreender a formação da cidadania buscou-se primeiramente um breve histórico de suas primeiras manifestações conhecidas (Grécia antiga) e sua construção/evolução (Revolução Francesa, marxismo).

A seguir, passou-se a apontar os modelos de cidadania construídos por Pedro Demo, que identifica três modelos de cidadania, a cidadania assistida, a cidadania tutelada e a cidadania emancipada. Estes três modelos exibem características que refletem determinado modelo de Estado.

Na sequência, analisa-se as conquistas históricas de direitos no Brasil, iniciando-se pela proclamação da independência, visando identificar como a construção histórica do país influencia no modelo de cidadania existente.

## 1.1 A construção da cidadania

A cidadania está prevista em nosso ordenamento logo no artigo 1º, inciso II, sob o título “Dos Princípios Fundamentais”, todavia, percebe-se um desconhecimento geral sobre o significado do termo “cidadania”.

O conceito de cidadania tem se reconstruído ao longo da história humana e evoluído em conjunto com a sociedade, de forma que não é possível exercer a cidadania vivendo como um eremita pois o exercício da cidadania pressupõe o convívio social.

Os primeiros relatos acerca do uso do termo “cidadania” remontam à *pólis* grega, na Grécia Antiga. O termo “cidadão” era então utilizado para designar o homem livre, nascido grego a quem era permitido ter direitos civis e políticos. Somente o cidadão poderia debater sobre os direitos e deveres necessários para a coletividade, ser julgado perante a lei, possuir bens, dentre outros atributos. Mulheres, crianças e escravos não possuíam o status de cidadania e dependiam para todas as funções do chefe da família. (COVRE, 2002; COULANGES, 2009).

Essa diferenciação tinha sua razão no surgimento das civilizações gregas e romanas, baseada em uma estrutura de religião familiar, em que o chefe da família era também seu líder religioso e todos os demais lhe deviam obediência irrestrita. A religião tornou-se assim, o fundamento sobre o qual erigiram-se as cidades.

Reconhecia-se o cidadão por participar do culto da cidade, e era dessa participação que lhe vinham todos os direitos civis e políticos. Ao renunciar-se ao culto, renunciava-se aos direitos. [...] Ora, em Esparta, aquele que não comparecesse a eles, mesmo que não fosse por culpa sua, cessava imediatamente de fazer parte do grupo de cidadãos. Em Atenas, aquele que não participasse da festa dos deuses nacionais perdia o direito de cidade. Em Roma, era preciso estar presente à cerimônia santa da lustração para gozar dos direitos políticos. O homem que não tivesse comparecido, ou seja, que não tivesse participado da prece comum e do sacrifício, não era mais cidadão até o lustro seguinte. (COULANGES, 2009, p. 210)

A ligação do status de cidadania com a religião da cidade era tão resoluta que o estrangeiro também era mantido de fora desta relação.

Nem em Roma nem em Atenas o estrangeiro podia ser proprietário. Não podia se casar; pelo menos, seu casamento não era reconhecido, e seus filhos eram considerados bastardos. Não podia fazer um contrato com um cidadão; a lei, pelo menos, não reconhecia nenhum valor nesses contratos. A princípio, ele não tinha o direito de comerciar. A lei romana proibia-lhe herdar de um cidadão e até a um cidadão herdar dele. [...] Essa religião não permitia que o estrangeiro se tornasse proprietário, porque não podia ter parte

do solo religioso da cidade. Não permitia nem ao estrangeiro herdar do cidadão, nem ao cidadão herdar do estrangeiro, porque toda transmissão de bens implicava a transmissão de um culto, e era igualmente impossível ao cidadão praticar o culto do estrangeiro e ao estrangeiro, o do cidadão. (COULANGES, 2009, p. 2013)

Esta configuração de status de cidadania se espalhou pelas novas civilizações e durante muito tempo na história da humanidade, a sociedade a manteve como característica para determinar quem eram seus cidadãos, até que uma nova percepção sobre os direitos humanos começou a ser delineada.

Para Hunt (2009), os direitos humanos se tornaram auto-evidentes quando as pessoas comuns começaram a ter novos tipos de sentimentos, consequência de suas novas compreensões.

Este autor fez um levantamento histórico do surgimento dos direitos humanos e os relaciona com a assimilação de sentimentos novos de empatia, originados por romances como “Júlia ou A nova Heloísa” de Rousseau e, Pamela e Clarissa de Samuel Richardson. Nestes romances:

Os leitores aprendiam a apreciar a intensidade emocional do comum e a capacidade de pessoas como eles de criar por sua própria conta um mundo moral. Os direitos humanos cresceram no canteiro semeado por esses sentimentos. Os direitos humanos só puderam florescer quando as pessoas aprenderam a pensar nos outros como seus iguais, como seus semelhantes em algum modo fundamental. Aprenderam essa igualdade, ao menos em parte, experimentando a identificação com personagens comuns que pareciam dramaticamente presentes e familiares, mesmo que em última análise fictícios. (HUNT, 2009, p. 58)

A sensibilidade e simpatia construídas a partir dos romances fortaleceu a defesa de muitos grupos não emancipados, com exceção das mulheres. Conforme Hunt (2009, p. 67), “elas podiam lutar pela autodeterminação como uma virtude privada, moral, sem estabelecer ligação com os direitos políticos”.

A Constituição francesa de 1789, deixou esta visão mais clara. O abade Sieyès, intérprete da teoria constitucional explica a diferenciação entre os direitos naturais e civis e os direitos políticos, com base na interpretação da nova constituição e indica a divisão dos cidadãos entre ativos e passivos. Esta diferença é o que mantém mulheres, crianças e estrangeiros, excluídos das atividades públicas. (HUNT, 2009)

Todos os habitantes de um país, inclusive as mulheres, possuíam os direitos de um cidadão passivo: o direito à proteção de sua pessoa, propriedade e liberdade. Mas nem todos eram cidadãos ativos, sustentava ele, com direito a participar diretamente das atividades públicas. (HUNT, 2009, p. 68)

Nem mesmo Thomas Jefferson que tencionava abrir a participação política para o máximo de homens brancos possível e para os índios que pudessem ser transformados em agricultores imaginava um Estado em que homens negros e mulheres de qualquer cor tivessem participação ativa na política. (HUNT, 2009)

Todavia, os novos sentimentos de empatia serviram de base para que a tortura, dantes comemorada, fosse vista como uma conduta depreciativa, não condizente com o novo comportamento estabelecido, sendo substituída por uma nova estrutura aos poucos, o mesmo ocorrendo com a escravidão.

O marco que dá início à concepção de igualdade dos homens perante a lei veio com a Revolução Francesa. A revolta burguesa trouxe o Estado de Direito dentre outras noções que veio a substituir o Estado de Nascimento, a luta da burguesia para a desconstrução da sociedade feudal, construindo assim através do capitalismo a abertura necessária para as primeiras manifestações em prol da construção da cidadania.

Ao falar-se sobre cidadania, deve-se passar obrigatoriamente pelos ensinamentos de Marshall, “ele a concebeu como um modo de viver que brotasse de dentro de cada indivíduo e não como algo imposto a ele de fora” (MARSHALL, 1967, p. 62).

Baseando-se mais na história da Inglaterra que na lógica, Marshall dividiu o conceito de cidadania em três elementos: civil – que se originou ao longo do século XVIII, político – cuja formação se deu no século XIX e social – formado no século XX.

[...] o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (...). Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. (...) O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (...) As instituições mais ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967:63-64).

Desta forma, as instituições que mais se associam aos direitos civis seriam os tribunais de justiça, aos direitos políticos o parlamento e conselhos do governo local e aos direitos sociais os serviços sociais e o sistema educacional. (MARSHALL, 1967)

A história da formação dos direitos civis se caracteriza pelo aumento gradativo de novos direitos “a um *status* já existente e que pertencia a todos os membros da

comunidade”, pelo menos em relação aos homens, pois o *status* das mulheres era peculiar. (MARSHALL, 1967, p. 68)

Já a formação dos direitos políticos começou “no início do século XIX, quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um *status* geral de cidadania”. (MARSHALL, 1967, p. 69)

A formação dos direitos sociais se deu de forma entrelaçada com os direitos políticos. Segundo Marshall (1967), a fonte original dos direitos sociais encontra-se na participação das associações funcionais e comunidades locais, a qual foi complementada e progressivamente substituída pela Lei dos Pobres.

Entretanto, a *Poor Law* (Lei dos Pobres) que inicialmente se constituía em um sistema que buscava “ajustar a renda real às necessidades sociais e o *status* do cidadão e não apenas ao valor de mercado de seu trabalho” (MARSHALL, 1967, p. 72) sofreu alterações em seu sistema para se adaptar as ideias predominantes da época. A *Poor Law* de 1834, desvinculou do *status* de cidadania os direitos sociais mínimos que restaram. (MARSHALL, 1967)

A *Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles (...) os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem. (...) O estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia de indigentes. (MARSHALL, 1967, p. 72)

Mas era principalmente através da educação que Marshall acreditava que a cidadania se efetuará, pois, esta era uma prestação de um tipo único.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania (...). O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. (...) deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado (...). A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. (MARSHALL, 1967, p. 73)

Para Marshall, “o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX”. (1967, p. 74)

Para Covre (2002), a luta da burguesia para a desconstrução da sociedade feudal, construiu através do capitalismo a abertura necessária para as primeiras manifestações em prol da construção da cidadania, mas o capitalismo trouxe dois aspectos contraditórios, o primeiro é a libertação da sociedade feudal e o segundo é a exploração do homem.

Quero assinalar o duplo recorte da ascensão do capitalismo, que identifica o seu aspecto contraditório. De um lado, trata-se do processo - o mais avançado que a humanidade já conheceu - de saída do imobilismo da sociedade feudal. Nessa evolução, despontou a cidadania, em sua proposta de igualdade formal para todos. De outro lado, porém, delinea-se o processo de exploração e dominação do capital. (COVRE, 2002, p. 20)

Covre (2002, p. 33) entende que há uma nova mudança no paradigma da cidadania quando Marx denuncia a exploração de outros grupos sociais pela burguesia e propõe uma revolução socialista, “é o marxismo que propõe a revolução socialista na sua forma mais bem acabada: a administração da sociedade pela classe trabalhadora, que toma o poder e planeja o acesso de todos ao trabalho e aos bens necessários a vida”.

Ainda, segundo a autora, “hoje, a luta entre trabalhadores e capitalistas se dá, de certa forma, pelos espaços do e no próprio Estado. Daí a conveniência de adotar a cidadania como categoria estratégica dessa luta. (COVRE, 2002, p. 34)

Tomando como panorama de fundo aspectos da cultura burguesa (e, em seu extremo, do marxismo), gostaria de pensar uma concepção de cidadania plena — ao nível econômico, político, social, cultural. E que se coadune com a construção de uma sociedade mais democrática. Não pode haver cidadania se não houver um salário condigno para a grande maioria da população. O trabalhador, enquanto mercadoria, deve lutar para obter certa equivalência na troca estabelecida com o capitalista e o Estado. **É preciso que ele tenha acesso aos bens que complementam sua vida (habitação, saúde, educação) e que compõem os chamados direitos sociais.** Mas, antes, é necessário que os trabalhadores tenham direitos políticos, e que existam mínimas condições democráticas para reivindicar o seu direito de ser cidadão e de, enquanto tal, poder batalhar, por quaisquer de seus direitos. Por outro lado, é preciso que esses trabalhadores possam ser educados sobre a existência desses direitos, vendo dessa forma a amplidão do que há para construir em termos de uma sociedade sempre melhor. (COVRE, 2002, p.37) (grifo meu)

Após breve explanação acerca da construção da cidadania como identidade social, passa-se a identificar os modelos de cidadania conforme suas características com base nos modelos identificados por Pedro Demo.

## 1.2 Os tipos de cidadania

Uma vez que o conceito e aplicação da cidadania são construções históricas e culturais, existem variações nos modelos de cidadania existentes desde um modelo mais enxuto até um modelo mais ampliado.

Demo (1995) aponta em sua obra “Cidadania tutelada e cidadania assistida” três modelos de cidadania, a cidadania assistida, a cidadania tutelada e a cidadania emancipada.

A Cidadania tutelada seria aquela sustentada pela Direita, tendo por objeto a concessão de cima e se caracteriza pelo clientelismo e o paternalismo, não havendo por parte da população, consciência crítica e competência política para modificar a situação.

A Cidadania assistida é aquela que integra toda a democracia, entende que assistência é um direito, mas não se compromete com a equalização dos poderes, permanece reproduzindo o sistema produtivo e a “pobreza política” sendo comum nos governos de esquerda.

A Cidadania emancipada por sua vez, atua na desconstrução da pobreza política e na civilização do mercado, trazendo desta forma um cidadão consciente de sua condição que não se deixa manipular pela elite e não suporta governos corruptos e clientelistas.

Demo (1995) montou alguns quadros ao longo de sua obra para melhor pontuar as diferenças entre estas cidadanias nos mais variados âmbitos, dentre estes, as dimensões sociais, a qual segue:

Quadro 01  
Tipos de Cidadania conforme Pedro Demo

Tipos de cidadania frente a algumas dimensões sociais			
CIDADANIA	TUTELADA	ASSISTIDA	EMANCIPADA
Relações de mercado	Mais-valia absoluta; submissão	Mais-valia relativa; civilização	Meio; instrumento
Relações sociais	Pobreza econômica e política	Pobreza política	competência
Fases históricas	Capitalismo perverso	<i>Welfare state</i>	Sociedade alternativa
Papel de mercado	Regulador absoluto	Regulador final	Meio
Pobreza	Marginalização das maiorias	Classes médias majoritárias no centro	Residual
Estado	subserviente	protetor	Serviço público
Democracia	Para o capital; clientelismo para a sociedade	Para o centro do sistema; social-democracia	Serviço público
Tamanho do Estado	mínimo	máximo	Necessário- legítimo
Direitos Humanos	concessão	Assistência/proteção	Conquista
Organização popular	reprimida	Controlada/protegida	Base política
Ética	nenhuma	Dos mínimos	Equidade
Ideologia	liberal	neoliberal	Democrática
Políticas sociais	Controle e desmobilização; setorialista-residual	Direitos sociais ampliados; setorialista- assistencial	Desenvolvimento humano sustentado; matricial

Fonte: DEMO, 1995, p. 38

É com base nos três modelos apresentados que se passa no próximo tópico à análise da construção do modelo de cidadania brasileiro e seu reflexo no atual momento político e social.

### 1.3 A construção da cidadania brasileira e seus reflexos no atual momento político e social

Neste tópico, buscar-se-á analisar a construção da cidadania brasileira, partindo de sua evolução histórica a partir da Proclamação da Independência até os dias atuais.

Serão identificados os momentos de formação dos direitos civis, políticos e sociais, buscando compreender como a história da cidadania brasileira nos influencia

e se buscará enquadrar a cidadania brasileira em um dos modelos trabalhados por Demo.

O surgimento da noção de cidadania no Brasil ocorreu de forma tardia. A exploração sofrida pelo Brasil enquanto território geográfico e dos povos tradicionais que aqui viviam, perpetrada e perpetuada por mais de 300 anos pelos portugueses deixou em nossa história cicatrizes profundas.

Nas palavras de Carvalho (2017, p. 24), após a proclamação da independência, os portugueses deixaram “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”.

A escravidão primeiro dos índios e posteriormente dos negros, permeava todos os âmbitos da sociedade colonial brasileira e era de tal forma difundida que até os libertos adquiriam escravos. (CARVALHO, 2017)

Os escravos se equiparavam aos animais, não podiam ter vontade própria e pertenciam a seu senhor para realização de seus desejos e necessidades de qualquer ordem. Não possuíam direitos de nenhuma ordem e, portanto, não tinham o *status* de cidadão. Segundo o entendimento de Carvalho:

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. [...] Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas. (CARVALHO, 2017, p. 27)

Não existia no Brasil colonial um poder público que garantisse a igualdade de todos e que pudesse garantir os direitos civis. Também não havia acesso à educação primária, “não era interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica.” (CARVALHO, 2017, p. 29)

Desta forma, “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda nem se falava, pois, a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares.” (CARVALHO, 2017, p. 29).

Em razão destas particularidades, houveram poucas manifestações cívicas durante o período colonial:

Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de

nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional. (CARVALHO, 2017, p. 31)

Com a Proclamação da Independência e a conseqüente separação entre Brasil e Portugal em 1822, deu-se início a elaboração da Carta Imperial de 1824, nossa primeira Constituição. Inspirada nos princípios do constitucionalismo inglês. A Constituição Imperial de 1824 indicava em seu segundo título, quem era os cidadãos perante a lei, mantendo ainda a escravidão em seu cerne, e em quais casos esse status poderia ser perdido ou suspenso:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro

I. O que se naturalisar em paiz estrangeiro.

II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro.

III. O que fôr banido por Sentença.

Art. 8. Suspende-se o exercicio dos Direitos Politicos

I. Por incapacidade physica, ou moral.

II. Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, emquanto durarem os seus efeitos. (NOGUEIRA, 2012, p. 66)

Na contramão do surgimento da cidadania descrito por Marshall, a Constituição outorgada só previa a existência de direitos políticos, a possibilidade de votar e ser votado desde que cumpridos certos requisitos, como exigência de renda, o que não impedia a população pobre de exercer seu direito de voto pois o mínimo exigido era de 100 mil réis, mas a maioria da classe trabalhadora auferia valores superiores a este. A lei também era considerada muito liberal para os padrões da época pois permitia o voto para analfabetos. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar, sendo que estavam excluídos do direito de voto as mulheres e os escravos, estes últimos por não serem reconhecidos como sujeitos de direitos. (NOGUEIRA, 2012; CARVALHO, 2017)

A garantia dos direitos políticos representou, sem sombra de dúvidas, um avanço em relação ao período colonial, mas esta garantia não vinha alicerçada em direitos que permitissem aos votantes a compreensão do processo decisório e os constituíssem como cidadãos. As eleições eram manipuladas pelos “coronéis” que comandavam suas jurisdições e decidiam conforme seus critérios quem deveria ser eleito.

[...] havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do “coronelismo”. Despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município. (LEAL<sup>b</sup>, 1997, p. 123)

A grande maioria dos votantes se constituía em homens simples, analfabetos que desconheciam a importância e significado do voto, desconheciam da mesma forma, o funcionamento das novas instituições. Participavam de corpo presente no processo decisório por uma imposição, mas não compreendiam o funcionalismo das novas instituições e seu papel como cidadãos.

Os brasileiros tornados cidadãos pela Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os três séculos de colonização nas condições que já foram descritas. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo.

[...]

Apenas pequena parte da população urbana teria noção aproximada da natureza e do funcionalismo das novas instituições. Até mesmo o patriotismo tinha alcance restrito. Para muitos, ele não ia além do ódio ao português, não era o sentimento de pertencer a uma pátria comum e soberana. (CARVALHO, 2017, p. 37-38)

A obrigação do voto, somada com as questões supracitadas favoreceu o uso das eleições para um uso completamente diverso daquele pensado pelos legisladores.

O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada, ou na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro. [...] O voto neste caso não

era mais expressão de obediência e lealdade, era mercadoria a ser vendida pelo melhor preço. A eleição era a oportunidade para ganhar um dinheiro fácil, uma roupa, um chapéu novo, um par de sapatos. No mínimo, uma boa refeição. (CARVALHO, 2017, p. 40.41)

Assim, em 1881, uma lei aprovada pela Câmara dos Deputados, introduziu o voto direto e alterou algumas disposições como aumento da renda mínima para obter-se a capacidade eleitoral, tornou o voto facultativo e passou a proibir o voto dos analfabetos. Em um período em que nos países europeus ampliavam-se os direitos, o Brasil retrocedia. (CARVALHO, 2017)

Após a Proclamação da República em 1889, a Constituição republicana de 1891 não mudou muita coisa no que se refere ao voto, excluiu apenas a exigência de renda mínima, o que não significava muita coisa à época, mas manteve a proibição do voto para os analfabetos, mulheres, soldados, membros de ordens religiosas e mendigos. Seguindo a onda liberal, proibiu o governo federal de intervir nas regulamentações trabalhistas para não violar a liberdade do exercício profissional e retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária. (CARVALHO, 2017)

Verifica-se assim que o exercício dos direitos civis foi prejudicado em sua etapa inicial por três fatores principais apontados por Carvalho (2017): a) a escravidão; b) a grande propriedade rural; c) o compromisso do Estado com o poder privado. Foram estes fatores que fizeram com que a compreensão sobre a cidadania brasileira ocorresse de forma muito mais lenta.

Esta configuração fez com que alguns estudiosos, como Louis Couty e Gilberto Amado, ambos referenciados por Carvalho, afirmassem que o Brasil não possuía uma população que estivesse preparada para receber os direitos políticos, pois,

Dos 12 milhões de habitantes existentes à época, ele (Couty) separava, em um extremo, 2,5 milhões de índios e escravos que classificava como excluídos da sociedade política. No outro extremo, colocava 200 mil proprietários e profissionais liberais que constituíam a classe dirigente. No meio ficavam 6 milhões que, segundo ele, “nascem, vegetam e morrem” sem ter servido ao país. (CARVALHO, 2017, p. 70)

As ponderações destes dois autores indicavam que os eleitores brasileiros não possuíam aptidão cívica, ou seja, a capacidade de julgar e compreender o exercício político como um aspecto da cidadania política.

Todavia, Carvalho (2017) faz objeções a este conceito uma vez que, embora tenham sido poucas as situações, houveram ocasiões de início de uma cidadania ativa

através de movimentos políticos, como o movimento abolicionista, além das afirmações de Amado e Couty adotarem uma concepção formal e estreita de cidadania.

A libertação dos escravos ocorrida em 1888, não representou de fato uma mudança significativa de igualdade entre os brasileiros, uma vez que essa igualdade prevista em lei não era respeitada de fato. “Aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos”. (CARVALHO, 2017, p. 57)

Com a vinda dos imigrantes italianos, os libertos tiveram que retornar ao trabalho nas fazendas ou empregando-se na indústria, aceitando salários muito baixos, em atividades mais pesadas nas quais ninguém desejava laborar, vindo a sofrer até o racismo fenotípico<sup>1</sup>. (CARVALHO, 2017; SOUZA, 2017)

Todavia, foi com o crescimento do movimento operário, alimentado pelas ideias de direitos trazidas pelos imigrantes que se começou a esboçar um avanço da cidadania. Os operários que integravam o movimento lutavam por direitos básicos, por uma legislação trabalhista e por direitos sociais.

Em 1923 houve a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários e em 1926, a Constituição sofreu alterações para comportar a regulamentação trabalhista. Estas manifestações significaram o florescimento dos direitos sociais, muito embora, inicialmente, tenham sido voltadas para atender grupos de profissionais específicos, possibilitaram que outros grupos profissionais pudessem aos poucos buscar os mesmos direitos. (MALLOY, 1986; CARVALHO, 2017)

Referente ao período que compreende a Independência do Brasil em 1822 até 1930, Carvalho (2017) entende que:

[...] até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma **cidadania em negativo**, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais,

---

<sup>1</sup> [...] Até a década de 1920, o racismo fenotípico, baseado na cor da pele e nos traços fisionômicos, era reconhecido como ciência tanto internacionalmente como nacionalmente. Era ele que esclarecia, por exemplo, a questão fundamental de explicar a diferença de desenvolvimento entre os diversos povos. Pouco a pouco esse tipo de racismo foi criticado e substituído pelo culturalismo. (SOUZA, 2017, p. 15)

ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido. (CARVALHO, 2017, p. 88) (grifo meu)

O período que se iniciou em 1930 até 1945 foi marcado por um retrocesso nos direitos políticos e aumento dos direitos sociais.

Em 1930 o presidente eleito, Washington Luís, sob suspeitas de fraude foi deposto por um movimento armado civil e militar. O cargo do governo provisório foi assumido por Getúlio Vargas, líder do movimento e representante da Aliança Liberal que havia sido derrotado nas urnas. (CARVALHO, 2017)

Do ponto de vista que aqui nos interessa, não se pode negar que a maneira por que foi derrubada a Primeira República representou um avanço em relação à sua proclamação em 1889. Em 1930, o movimento foi precedido de uma eleição que, apesar das fraudes, levou o debate a uma parcela da população. O assassinato do governador da Paraíba introduziu um elemento de emoção totalmente ausente em 1889. A mobilização revolucionária envolveu muitos civis nos estados rebelados. No Rio Grande do Sul pode-se dizer que houve verdadeiro entusiasmo cívico. O povo não esteve ausente como em 1889, não assistiu “bestializado” ao desenrolar dos acontecimentos. Foi ator no drama, posto que coadjuvante. (CARVALHO, 2017, p. 100)

O Brasil presenciou entre 1930 e 1937 intensa agitação política promovida por vários grupos sociais, em vários Estados, dentre os quais: militares, oligarquias, industriais, classe média e operários. Houve o surgimento de diversos partidos políticos, sindicatos e associações de classe.

Ainda em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931 o Departamento Nacional do Trabalho e em 1932 foi regulamentado o trabalho feminino e de menores, jornada de oito horas no comércio e indústria, foi proibido às mulheres o trabalho noturno e ficou estabelecido que o trabalho de homens e mulheres deveriam ter salário igual, além da criação da Carteira de Trabalho. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987; CARVALHO, 2017)

A criação da Carteira de Trabalho se tornou um dos marcos que explicam a forma com que se consolidou a cidadania no período subsequente. A Carteira de Trabalho se tornou um comprovante da relação patrão-empregado na qual o empregado poderia fundamentar seus pedidos na justiça trabalhista quando não seguidos pelo patrão. A partir da implementação da Carteira de Trabalho surgiu o conceito de “cidadania regulada” defendida por Wanderley Guilherme dos Santos:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. [...] são cidadãos todos aqueles

membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987, p. 68)

Desta forma, houve uma associação entre ocupação e cidadania e esta ocupação estava restrita às profissões regulamentadas. Todos os direitos passaram a ser vinculados a este status de profissão regulamentada. Somente os profissionais sindicalizados ou que pudessem sindicalizar-se poderiam apresentar reclamações trabalhistas nas Juntas de conciliação e julgamento, gozar férias. Os demais trabalhadores excluídos desse tipo de relação como os desempregados, subempregados e os empregados estáveis, assim como aqueles que possuíam profissões regulares e estáveis, mas que ainda não eram regulamentadas eram excluídos dos direitos trabalhistas. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987)

Os três parâmetros que constituíram a cidadania estavam vinculados à regulamentação das profissões, à carteira profissional e ao sindicato. A política social foi absorvida pela população antes como um privilégio do que como um direito.

Em 1933, o governo federal concordou com a convocação de novas eleições, definindo novas regras eleitorais com a implantação do voto secreto e da criação da justiça eleitoral para coibir as fraudes, além disso, as mulheres ganharam o direito ao voto, conquistas democráticas que representaram um avanço para a cidadania política. (CARVALHO, 2017)

A forma com que se deu esta regulação da cidadania fez com que alguns teóricos a considerassem como uma “estadania” uma vez que era o Estado que decidia quem era e quem não era cidadão.

A política promovida por Vargas foi considerada populista e representou um progresso na política na medida que trouxe as massas, mas deixava a população em uma relação de dependência diante dos líderes aos quais votavam com lealdade pessoal em razão dos benefícios que lhes haviam concedido. Para Carvalho (2017):

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2017, p. 130)

O primeiro governo de Vargas teve fim em 1945, derrubado por seus próprios ministros militares. Foram então convocadas novas eleições legislativas e presidenciais, as primeiras com o fim de escolher uma assembleia constituinte. Em

1946, foi promulgada a nova constituição que manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu direitos políticos e civis.

Mas Vargas permaneceu na cena política, tendo sido eleito como senador após a sua deposição, se manteve discreto e foi eleito como presidente em 1950. Seu governo foi marcado por políticas nacionalistas e populistas e teve como oposição principal os liberais e conservadores que passaram a tentar eliminar a política nacionalista de Vargas.

O povo, representado na época pela prática populista e sindicalista, era considerado pura massa de manobra de políticos corruptos e demagogos e de comunistas liberticidas. O povo perturbava o funcionamento da democracia dos liberais. Para eles, o governo do país não podia sair do controle de suas elites esclarecidas. (CARVALHO, 2017, p. 155)

Direita e esquerda não possuíam tradição democrática, ou a tinham de forma muito reduzida, para ambos, a democracia era “um meio que podia e devia ser descartado desde o momento que não tivesse mais utilidade”. (CARVALHO, 2017, p. 155)

Em 1964, teve início um novo período ditatorial militar, direitos políticos e civis foram restringidos com ainda mais violência. O golpe foi apoiado por políticos civis que não imaginaram que os militares assumiriam o poder diretamente. A repressão se fez legalmente através do Ato Institucional.

O primeiro Ato Institucional foi instaurado poucos dias após o golpe que depôs o presidente João Goulart. Por meio dele foram cassados os direitos políticos por dez anos de muitos líderes políticos, militares, intelectuais e sindicais. Funcionários públicos militares e civis foram forçados à aposentadoria e muitos sindicatos sofreram intervenção e foram fechados. (CARVALHO, 2017)

O segundo Ato Institucional revogou a eleição direta para presidente e desenvolveu um sistema com apenas dois partidos em substituição aos partidos políticos criados a partir de 1945.

O novo governo rompeu com as organizações sociais que preexistiam e as “variáveis naturais” passaram a influenciar de forma significativa nas decisões de políticas governamentais. Para Santos<sup>b</sup> (1987),

De um modo geral, pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não encontra ínsita nenhuma pauta fundamental de direitos. Trata-se, primeiramente, de acumular o estoque de

bens disponíveis para só depois de certo nível de acúmulo tornar-se legítimo discutir a participação em seu usufruto. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987, p. 78)

A edição da Lei 4.725 em 1965, reforçando o conceito de cidadania regulada, passou a regular o salário recebido pela profissão. O controle do salário profissional e dos sindicatos foram as soluções encontradas pelo governo para conciliar as metas de “acumulação acelerada, modernização tecnológica da economia e baixo nível de investimento educacional”. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987, p. 79)

A intensificação da cidadania regulada deixou no ponto mais baixo da agenda governamental as áreas básicas de bem-estar coletivo ou as relegou a programas de atendimento com sucesso discutível. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987)

Ainda assim, houveram importantes avanços em matéria social. Em 1967 foi inaugurado o Instituto Nacional de Previdência Social, unificando todos os IAPs, em 1971 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL para atender aos trabalhadores rurais e em 1972 os trabalhadores domésticos foram integrados ao INSS. Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência Social. (MALLOY, 1986)

Após 1974, observa-se um enfraquecimento da ditadura, com a redução das restrições à propaganda política. O governo foi derrotado nas eleições para o Senado. O receio de nova derrota fez o general Geisel efetuar mudanças na legislação eleitoral. Para tanto, precisou suspender o Congresso Nacional por 15 dias pois não possuía a maioria parlamentar que necessitava para aprovar suas propostas. Todavia, em 1978, o Congresso votou pela revogação do Ato Institucional-5 e reinstituíu o *habeas corpus* para os crimes políticos. (CARVALHO, 2017)

Em 1979 o Congresso votou a polêmica Lei da Anistia para os acusados de crimes contra a segurança nacional e para os agentes de segurança que atuaram de forma violenta durante o período ditatorial e devolveu os direitos políticos de quem havia perdido. No mesmo ano, foi excluído o bipartidarismo e criados seis novos partidos políticos. (CARVALHO, 2017)

A ditadura militar teve seu fim em 1985 e deixou para trás uma geração inteira de trabalhadores, com a visão, reforçada pelo corporativismo sindical de que o Poder Executivo era o dispensador dos benefícios sociais.

Em 1988 foi implementada a nova Constituição Federal, vigente até hoje, considerada a mais liberal e democrática e em 1989 houve a primeira eleição direta para presidente desde 1960.

A nova Constituição também ampliou os direitos sociais, estabeleceu cláusulas pétreas de direitos fundamentais, estabeleceu novos direitos civis e políticos. No entanto, muitos de seus dispositivos careceram e ainda carecem de efetividade.

Uma pesquisa apontada por Carvalho (2017, p.212) concluiu que a “educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos.”

O acesso à justiça também é comprometido. Somente uma parcela da população conhece seus direitos e possui condições de fazê-los valer, a maioria ainda os desconhece ou não sabe como acessá-los.

Desta forma, é possível dizer que o modelo de cidadania brasileiro é diferente segundo a classe social dos grupos sociais. Covre (2002) indica que os mais abastados sempre puderam exercer sua cidadania de forma plena, já os trabalhadores pobres nunca tiveram a oportunidade de exercer sua cidadania.

Demo (1995) entende que o legislador aplicou uma “imitação pobre” do bem-estar social misturando soviétismo e neoliberalismo. O paradigma de Estado de bem-estar social e de direito permaneceu apenas no papel. Os serviços públicos receberam o estigma de “coisa de pobre pra pobre”. Para Demo (1995), embora haja leis, não há justiça e bem-estar para todos. Ao fim, a cidadania brasileira fica atrelada ao poder político vigente, ora da direita, ora da esquerda. O autor critica esta situação pois em sua visão, a direita propõe a cidadania tutelada e a reprodução da ignorância o que lhe permite privatizar e saquear o Estado e a esquerda brasileira não vai além da cidadania assistida, trabalhando com benefícios sociais parcos que em regra não permitem a emancipação, apenas agem de forma a atenuar a miserabilidade sem, contudo, facultar ao indivíduo a sobreposição desta situação.

O autor ressalta ainda dois dimensionamentos da cidadania, identificando um excesso de exercício da cidadania de rua com os movimentos das “diretas já” (1983-1984) e dos “caras-pintadas” (1992). (DEMO, 1995). Na história recente podemos citar “o gigante acordou” (2013), o movimento dos paneleiros (2015) encampado pela

direita e os recentes movimentos contra o fascismo (2018), principalmente durante o período eleitoral e posteriormente em reação ao resultado do pleito eleitoral. Embora estes movimentos tragam uma consciência maior de cidadania acabam por ser deixados de lado pois possuem a característica de serem intermitentes<sup>2</sup>, são como ondas. Todavia, esquece-se da cidadania cotidiana, presente nas pequenas atribuições diárias e que se caracteriza como uma posição sempre presente.

Bello (2012) analisa que muito embora o legislador tenha trazido muitos avanços quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, ele manteve o modelo estadocêntrico e passivo de cidadania.

A consequência principal da adoção desta postura é de que embora a Carta preveja a participação política ativa dos cidadãos e os mecanismos pelos quais essa participação pode se concretizar (processo legislativo, plebiscito, referendo e iniciativa popular), poucas vezes elas foram suscitadas passados quase 30 anos de sua promulgação. Os exemplos de participação direta resumem-se a um plebiscito em 1993, um referendo em 2005 e pouquíssimas leis aprovadas a partir da iniciativa popular.

Demo (1995) acerta ao dizer que há uma falta de cultura política – aqui entendida como um conhecimento real e crítico sobre os sistemas políticos e as consequências das escolhas por determinado tipo de governo, bem como, o acompanhamento crítico das ações e decisões tomadas pelos políticos eleitos democraticamente - no país, que impede que os direitos elencados na Constituição sejam efetivados pois em sua grande maioria, a população permanece atrelada a um conceito de cidadania depreciativa em que seus direitos sociais podem ser relativizados pois são uma “benesse” concedida pelo Estado. Criou-se ao longo da história um conformismo diante das injustiças como se estas por serem fato corriqueiro, fossem características imutáveis do sistema sócio-político brasileiro.

Pululam nas redes sociais inconformismos das mais variadas ordens e nuances, mas quando se trata de efetivamente propor mudanças e lutar para que estas sejam executadas, todos se calam. Denúncias de corrupção dos representantes políticos são divulgadas pela mídia praticamente a cada hora, todavia, a população

---

<sup>2</sup> O movimento contra o fascismo ainda é muito recente e continua após o resultado das eleições presidenciais de 2018, não sendo possível aferir se esta manifestação logo será esfriada ou se persistirá no decorrer do ano de 2019, após a assunção do novo governo.

permanece alienada revoltando-se da “boca pra fora”, mas elegendo os mesmos políticos e/ou não acompanhando/exigindo a saída destes do universo político.

Para Covre (2002), a cidadania é o exercício de direitos e deveres concedidos a todos, independentemente de etnia, religião, classe social, orientação sexual, enfim.

Para Demo a cidadania é a “competência humana de fazer-se sujeito, para a história própria e coletivamente organizada”. (1995, p. 1).

Bello (2012) entende a partir do contexto latino-americano que o conceito de cidadania assume um caráter multidimensional atravessando tanto a seara das liberdades quanto a das necessidades, abarcando demandas por reconhecimento e redistribuição.

Desta forma, percebemos claramente o quanto ainda nos encontramos distantes da efetivação da cidadania na sua forma mais ampla, como sujeitos agentes de mudança e esta postura passiva permite que diariamente os direitos humanos e sociais sejam achatados sem maiores dificuldades.

Conforme expresso no documento fundador do Laboratório de Políticas Públicas (LPP), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro:

[...] na medida em que o mercado não reconhece direitos, a função central que ele vai assumindo na reformulação das relações econômicas e sociais representa uma transformação do que era direito em um bem negociável no mercado. Assim, de direitos universais os direitos à educação e à saúde passaram a ser mercadorias, e, concomitantemente, o Estado deixou de desempenhar seu papel na afirmação de direitos, para, ao contrário, centrando-se em políticas de desregulamentação, abrir espaços para a mercantilização crescente das políticas sociais. (apud, RAMOS, 2005, p. 250)

Em relação a linha de surgimento dos direitos de cidadania, Carvalho (2017) aponta duas diferenças principais ocorridas no surgimento dos direitos de Cidadania no Brasil em relação às dimensões citadas por Marshall (1967). A primeira se refere a alteração na sequência de surgimento destes direitos e a segunda é de que tivemos mais ênfase nos direitos sociais que nos políticos e civis. Essa alteração na lógica de surgimento dos direitos de cidadania culmina numa diferenciação entre o direito de cidadania no Brasil e o direito de cidadania nos demais países ocidentais.

Mas o exercício de cidadania pleno exige mais que somente a disposição de direitos civis, políticos e sociais na Constituição do País e é aí que se encaixa os modelos elaborados por Demo.

De forma breve, a análise dos modelos de cidadania assistida, tutelada e emancipada apresentadas por Demo (1995) no item 1.2 apresentados neste capítulo,

indica que atualmente o modelo de cidadania brasileiro se enquadra na cidadania tutelada, tendo passado brevemente pela cidadania assistida durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), sendo que o segundo mandato do governo Dilma foi se caracterizando aos poucos (principalmente no final de seu segundo mandato) por uma modificação nos direitos dos trabalhadores, como o acesso ao seguro-desemprego ocasionando um retorno ao modelo de cidadania do Estado Liberal que se concretizou e consolidou em 2016-2017 durante o governo Temer para a cidadania tutelada.

A influência das ideias liberais sempre esteve presente em todas as Constituições do país, desde a origem da formação do Estado brasileiro com a Proclamação da Independência até à própria Constituição Federal de 1988, considerada a Carta Cidadã pelo número de direitos humanos e sociais contidos em seu texto. Prova disso é que o legislador prescreveu a possibilidade de exploração das funções sociais mínimas do Estado e que se constituem em direitos básicos para a percepção de cidadania, como educação, saúde e previdência.

Consoante se depreende com base na evolução e construção da compreensão sobre o que significa ser cidadão partícipe de um determinado país, os elementos de identificação são mais subjetivos e partem de uma construção calcada na compreensão e efetivação de direitos, sobretudo sociais, realizados através de políticas públicas.

Compreender Políticas Públicas e sua atuação não é tarefa fácil no universo acadêmico jurídico, uma vez que em grande parte os currículos acadêmicos passam ao largo dessa disciplina que pertence a uma subárea da ciência política. Segundo Coutinho (2013, p. 183), “o futuro jurista brasileiro não é, em outras palavras, estimulado a envolver-se na concepção, gestão ou na pesquisa de políticas públicas, especialmente no âmbito da administração pública, que é, por excelência, o protagonista em sua operação.”

Todavia, é na consecução das políticas públicas que a atuação do jurista mais se opera, uma vez que é na realização dos direitos fundamentais que integram a Carta Constitucional que se encontram as maiores discussões jurídicas. Sendo assim, no próximo capítulo será abordado o que são políticas públicas e de que forma elas influenciam na construção da cidadania e na efetivação dos direitos sociais.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E BEM-ESTAR SOCIAL

A compreensão sobre os direitos de cidadania perpassa pela efetivação dos direitos civis, políticos e, principalmente, sociais.

Por sua vez, a efetivação dos direitos sociais depende da implementação de políticas públicas que visem a consecução destes direitos.

A forma com que ocorre esta implementação dá o tom do modelo de Estado e do tipo de cidadania aliado a este.

Desta forma, será analisado neste capítulo, o que são e quais são os tipos de políticas públicas, o que são políticas sociais e sua diferenciação em relação ao Estado de bem-estar social a partir das tipologias apresentadas por Titmuss e Esping-Andersen.

Também será objeto de análise neste capítulo a construção histórica da seguridade social brasileira e os modelos bismarckiano e Beveridgeano que serviram de base para a concepção dos direitos da seguridade dispostos na Constituição Federal de 1988.

### 2.1 Políticas públicas

Os estudos sobre políticas públicas integram uma das áreas da ciência política e surgem de forma diferente na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA). No primeiro, como consequência dos estudos de teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo como produtor de políticas públicas e no segundo, emerge no universo acadêmico sem se relacionar com as bases teóricas acerca do papel do Estado, partindo diretamente para a ação dos governos. (SOUZA, 2006). Segundo a autora (2006, p. 22), políticas públicas são o ramo da ciência política que busca compreender “como e por que os governos optam por determinadas ações”.

Souza (2006) indica em seu estudo quatro pesquisadores que se configuram como fundadores das políticas públicas e suas contribuições para a temática:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. [...] mas a

racionalidade[...] pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006, p. 23-24)

A tipologia melhor recepcionada sobre a política pública segundo Souza (2006) é aquela indicada por Lowi, sobre o conceito de que “ a política pública faz a política”, (SOUZA, 2006, p. 28). Segundo a autora:

Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2006, p. 28)

Souza (2006) indica ainda o processo incremental desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Segundo os autores que desenvolveram esta tipologia, “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas.” (SOUZA, 2006, p. 29)

Para Melo (2002), a análise de políticas públicas pode ser desagregada em três subconjuntos de trabalhos:

O *primeiro subconjunto* toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos, para

investigar uma política específica. O *segundo subconjunto* de trabalhos engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais. O *terceiro subconjunto* consiste nas análises da avaliação de políticas. (MELO, 2002, p. 67)

No entendimento de Rua as políticas públicas envolvem mais que uma decisão e necessitam de várias ações para sua implementação (1998):

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são outputs, resultantes das atividades política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. [...]. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. (1998, p. 1-2)

Segundo Cavalcanti as políticas públicas podem ser implementadas por diversos atores, sejam do setor público, privado ou de organizações não governamentais, consistindo no que o governo opta por fazer ou deixar de fazer (2007):

As políticas públicas são entendidas como feitas em nome do “público”; a política geralmente iniciada por um governo; as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer. É possível perceber a existência de elementos comuns nas definições de política pública. Um deles é o referente à tomada de decisão e às ações a ela ligadas. Ou seja, as definições enfatizam, de um lado, o processo contínuo de tomada de decisões e, de outro, e de forma complementar o fato de que a política pública deve ser entendida como um conjunto de ações interligadas. Nesse sentido, alguns autores falam de políticas públicas que potencialmente serão implementadas, enquanto que outros estabelecem sua conceituação tendo em vista a efetiva implementação das ações em um determinado período de tempo (CAVALCANTI, 2007, p. 32).

Para Augusto (1989) políticas públicas são a ação de intervenção do Estado em diferentes aspectos da vida social:

À expressão política pública, cujo sentido corrente refere-se à intervenção estatal nas mais diferentes dimensões da vida social, é atribuída força transformadora bem menor. Neste sentido, traduziria, de maneira mais realista, as possibilidades e os limites da intervenção estatal, uma vez que sua existência não cria, necessariamente, expectativas de alterações de âmbito estrutural. Trata-se, antes, da imposição de uma racionalidade específica às várias ordens de ação do Estado, um rearranjo de coisas, setores e situações. (AUGUSTO, 1989, p. 107)

Para Souza (2006) entende que as políticas públicas se compõe de três aspectos, com variações dependentes e independentes:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

No entendimento de Pereira (2011, p. 174) “política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos”.

A forma que o pesquisador analisará a política pública, gerará uma definição diversa para as políticas públicas como objeto. Segundo Souza (2006), as políticas públicas não apresentam uma única definição e modelo, sendo moldadas de acordo, tanto com sua utilização empírica quanto teórica, mas é possível, destacar e resumir, alguns preceitos fundamentais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)

Percebe-se, portanto, uma pluralidade de conceitos presentes nos estudos que abordam as políticas públicas. Barcellos (2016) traz o entendimento de Muller e Surel (2004) para compreender estas diferenciações nos conceitos trazidos pela doutrina.

As ações públicas, [...], tem um “caráter construtivo e evolutivo”, resultando disso a dificuldade em definir no que consiste a política pública. Resumindo alguns entendimentos, explicitam os autores: Na literatura especializada, as definições vão desde a qualificação mínima, ‘tudo o que o governo decide fazer ou não fazer (HOWLLET, RAMESH, 1995, p. 4), até definições mais completas, em que a política pública se apresenta como um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico: a saúde, a seguridade, os trabalhadores imigrados, a cidade de Paris, a Comunidade européia, o oceano Pacífico etc’ (MÉNY, THOENIG, 1989, pp. 130-131). Esse tipo de definição apresenta a vantagem de colocar em foco a dimensão *pragmática* da análise das políticas públicas: toda ação pública, em qualquer nível que seja, e qualquer que seja o domínio a que se refere, entre

no campo da análise das políticas públicas. (MULLER; SUREL, 2004, p. 16, apud BARCELLOS, 2016, p. 117-118)

Percebe-se na análise da doutrina especializada que não há um conceito único e definido sobre o que são políticas públicas, mas estas podem ser entendidas aqui como o agente pelo qual o Estado atua para garantir os direitos preconizados na Constituição Federal de 1988.

Assim, a compreensão sobre o que são e como funcionam as políticas públicas guarda íntima relação com o direito enquanto disciplina que rege a sociedade e com a atuação dos juristas pois “têm grande influência no modo como políticas públicas são moldadas, ajustadas e implementadas”, cabendo a estes, “como práticos ou como acadêmicos, formular e propor soluções e ajustes que contribuam para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade”. (COUTINHO, 2013, p. 184)

Pode se perceber a relação do direito com as políticas públicas principalmente na consecução de políticas que venham a garantir os direitos sociais prescritos em nossa Constituição. Segundo Barcellos (2016):

Não se pode descartar que também entre os direitos fundamentais posicionam-se previsões relacionadas às políticas públicas, como, por exemplo, os direitos sociais. Na medida em que o Poder Constituinte fixou tais prerrogativas, implicitamente está impondo a adoção de políticas públicas para a concretização do direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção a maternidade e à infância, à assistência dos desamparados. Trava-se aqui do tormentoso dilema entre previsão normativa e efetividade de direitos, ou seja, concretização destes. (BARCELLOS, 2016, p. 127)

Barcellos (2016, p. 133) entende que existe uma relação “bidirecional” entre as políticas públicas e o direito, em especial, os direitos sociais uma vez que, “por vezes, as políticas são necessárias para concretizar os direitos e, em outros casos, elas, para atenderem as demandas sociais, exigirão a elaboração de normas regulatórias, bem como de mecanismos organizacionais. ”

As políticas públicas podem ser divididas em políticas de Estado ou Políticas de Governo conforme a atuação da administração pública. Uma política de Estado independe da ideologia ou partido político pois está amparada na Constituição, já a política de governo, é uma política pública que pode se modificar, conforme o governante, podendo ser minorada, majorada ou extinta.

A compreensão sobre políticas de Estado ou políticas de Governo se torna mais fácil quando se analisa as políticas públicas sociais, as quais passam a ser analisadas no próximo tópico.

## 2.2 Políticas Sociais

A consecução de políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos sociais denomina-se política social e conforme Pereira (2011), possui uma concepção diversa das demais políticas públicas pois:

[...] a política social tem que ser vista como uma política que, antes de interrogar sobre os recursos a serem distribuídos, leva em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes da sociedade. Em consequência, a concepção de política social deve também contemplar o conhecimento de como se criam as necessidades e de como estas se distribuem, com o objetivo de modificá-las. (PEREIRA, 2011, p. 172-173)

A política social tem sua origem a partir do momento em que o Estado toma para si a função de cuidar dos serviços de assistência aos pobres, todavia, a preocupação com os desventurados sempre esteve presente na história da humanidade.

Consoante o ensinamento de Oscar Saraiva (1958), já existiam nas antigas civilizações gregas e romanas rudimentos de um programa de seguridade social descritos em textos da época de Teofrasto e Numa Pompílio que mencionavam a criação de associações nas quais seus membros contribuía para um fundo que os ampararia nos momentos de privações.

As primeiras tentativas de atender aos necessitados, eram sempre atreladas ao atendimento à determinados grupos ou sujeitas ao controle eclesiástico.

Conforme Tsutiya(2013):

O primeiro sistema de proteção conhecido foi o assistencialismo, que já existia na Antiguidade. Desde o Código de Hamurábi (Babilônia), do Código de Manu (Índia) e da Lei das Doze Tábuas [...]. O segundo sistema de proteção social conhecido foi o mutualismo. Consistia na contribuição financeira de um grupo de pessoas visando à proteção recíproca. Formavam-se fundos para socorrer membros do grupo em momentos de dificuldade. (2013, p. 35-36)

Guedes (s/d) esclarece que os dirigentes ingleses se preocuparam desde muito cedo, em garantir à população trabalho e subsistência. Frequentemente,

segundo Guedes, o povo necessitava de assistência e caridade devido aos males trazidos pelas pestes, más colheitas, fome e calamidades públicas. Estes males acabaram gerando incapacidades físicas, desapego ao trabalho e vagabundagem, ociosidade forçada, relaxamento dos laços sociais e do crime a que o Estado reprimia muitas vezes com “mão forte”.

Mas o governo logo percebeu que era melhor assistir que reprimir e criou assim as primeiras legislações que buscavam atrelar o trabalhador à Comuna ou Paróquia. (GUEDES, s/d; PEREIRA, 2011)

As medidas propostas serviam mais como punições aos pobres e estavam vinculadas ao compromisso do trabalho para manutenção do mínimo necessário à sua subsistência e de sua família. Para aceitar o amparo prometido, as famílias deveriam se sujeitar as regras que determinavam que todos deveriam trabalhar pelo seu sustento. A vagabundagem e mendicância eram punidas com violência física, como nos ensina Pereira:

Dessa forma, as regulamentações contra a perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, ou a chamada “vagabundagem”, constituíram a origem da assistência social institucional. Esta, por seu turno, funcionava, simultaneamente, como controle sobre o trabalho e sobre possíveis consequências negativas, para a ordem prevalecente, de uma pobreza não confinada territorialmente. Sua índole era mais punitiva que protetora, mas não muito eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos. As temidas “vagabundagem” e mendicância não foram debeladas por essa forma de controle social que incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro em brasa nos andarilhos. (PEREIRA, 2011, p. 62)

Em 1601, a Inglaterra aprovou a *Poor Law* (Lei dos Pobres), regulamentando a prestação de alguns auxílios e serviços àqueles que comprovassem a necessidade de amparo. Esta lei deu origem à assistência pública ou social de amparo aos necessitados, como obrigação do Estado. (LEITE; VELLOSO, 1963)

Segundo Guedes (s/d, p. 89), a Lei dos Pobres de 1601 era baseada em quatro princípios: “a) a obrigação do socorro aos necessitados; b) a assistência pelo trabalho; a taxa cobrada para o socorro aos pobres (*poor tax*); d) a responsabilidade das Paróquias pela assistência de socorros e de trabalho.”

Conforme Pereira (2011), foi com a Lei dos Pobres de 1601 que se observou as primeiras investidas de controle administrativo dos grupos atendidos,

separando os em três grupos e dando a cada um, um atendimento diverso. Assim, os:

[...] *pobres impotentes* (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho*, ou *mendigos fortes*, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e os *capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo* (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção. (PEREIRA, 2011, p. 64)

Segundo Pereira (2011) foi a Lei dos Pobres de 1601 que originou dois princípios presentes ainda hoje para ter direito à assistência social, o da naturalidade e o da residência, o que gerou um excessivo “esquema antivagabundagem”. Em 1662 foi promulgada a Lei da Residência que impedia que trabalhadores se deslocassem para Paróquias com remuneração mais atrativa e concedia aos magistrados locais o direito de devolver à Paróquia de origem os recém-chegados que onerassem aos cofres públicos.

Mas as dificuldades de aplicação da Lei dos Pobres de 1601 e da Lei de Residência de 1662, fez com que o esquema antes dividido em três categorias de assistidos passasse para apenas uma categoria, fazendo com que toda e qualquer espécie de pobre fosse encaminhada às *Workhouses*.

Nas palavras de Pereira:

[...] a divisão tripartite de atenção social ao pobre, que encarnava a secular preocupação de separar os *merecedores* (os impotentes) dos *não merecedores* (os sem trabalho, mas capazes de trabalhar, e os indolentes) da assistência pública – para atender apenas aos primeiros – fundiu-se numa só resposta institucional guiada por um só espírito de regulação: a exploração mercantil do trabalho. (PEREIRA, 2011, p. 66)

Merece destaque o surgimento dos direitos sociais com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1793, fruto da Revolução Francesa, que determinava “à sociedade prover à subsistência dos cidadãos necessitados, conseguindo-lhes trabalho ou assegurando recursos aos que não podem trabalhar”. (LEITE; VELLOSO, 1963, p. 45)

De acordo com Pellizzari (2010), foi a pressão dos movimentos sociais, durante a Revolução Industrial, que fez com que o Estado tomasse para si, de forma mais contundente a proteção social como medida para reduzir os diversos problemas sociais causados pelo Estado Liberal. Segundo o autor:

Somente o rompante da Revolução Industrial (1789) jogou a última pá de cal sobre o poder absoluto do Estado e trouxe para a discussão as questões relativas à segurança econômica, fazendo que a humanidade saísse de um tempo de trevas para novas idéias de proteção social e recomeçasse a pensar no bem-estar da sociedade, não como problema individual – vício, preguiça, imprevidência etc. -, mas como um problema social. Problemas esses que quaisquer que fossem os motivos, afetavam a paz social e deveriam, portanto, ser solucionados ou minorados por atitudes dessa mesma sociedade, mas não suportados exclusivamente por familiares ou pelo próprio cidadão individualmente. (PELLIZZARI, 2010, p. 28)

Mas em 1834, uma reforma da Lei dos Pobres ocasionada pelo liberalismo econômico, denominada *Poor Law Amendment Act* modificou radicalmente a legislação de proteção social herdada do período medieval. A nova legislação não buscava auxiliar a pobreza mas fortalecer o capitalismo através de uma série de recomendações, dentre elas, três principais, “o *princípio da menor elegibilidade*”, com a inclusão dos testes de meios – ainda utilizados em muitos sistemas de proteção social, “a internação nas *Workhouses*, como um *teste de aferição de merecimento*; e a *centralização administrativa*” uniformizando os trabalhos de assistência das Paróquias. (PEREIRA, 2011, p. 76)

Os testes de meio implementados pelo princípio de menor elegibilidade buscavam a valorização do trabalho ao invés da valorização da assistência e tinham por objetivo regular a miséria, mas não reduzi-la. A nova legislação diferenciava pobres e indigentes e atendia apenas aqueles que não possuíam condições de trabalhar. Os pobres que desejassem um subsídio complementar para seu sustento com a nova lei eram internados nas *Workhouses* e deveriam concordar com o atendimento da instituição que determinava, dentre outras medidas, o cerceamento da liberdade e o rompimento dos laços familiares separando maridos e mulheres e filhos de seus pais. Os locais também eram insalubres, “a alimentação era racionada; as instalações, precárias; o ar, viciado e a promiscuidade, generalizada. ” (PEREIRA, 2011, p. 78)

Mas as medidas executadas pela lei de 1834 só aumentaram a miséria da população. Começaram a surgir movimentos como o cartista entre 1838 a 1848 que denunciava as precárias condições em que os trabalhadores viviam e defendia a redução da jornada de trabalho para 10 horas, o direito à organização sindical e representação parlamentar para os operários. Outros movimentos em defesa dos trabalhadores surgiram como o socialismo com os socialistas utópicos

como Robert Owen que implementou em suas fábricas melhores condições de trabalho e escolas e um grande apoiador do cooperativismo; os comunistas representados principalmente por Marx e Engels e os fabianos constituído por intelectuais como T.H. Marshall, William Beveridge e Richard Titmuss, dentre outros. (PEREIRA, 2011; SINGER, 2002)

O aumento das críticas e pressões contra a pobreza da população começou a ser chamada de “questão social”. Um estudo realizado em 1886 indicou que a miséria era maior do que se pensava e resultava da “exploração desmedida do trabalho pelo capital”. Os movimentos que se seguiram favoreceram o avanço da proteção social, a classe média passou a apontar ideias para o combate à pobreza. (PEREIRA, 2011, p. 81)

Em 1897 a Grã-Bretanha editou uma lei que alterava significativamente as relações de trabalho, decretando que cabia ao empregador a proteção compulsória de seu empregado através de seguro contra acidentes, transformando a matéria de direito do trabalhador de uma relação contratual para uma garantia do poder público. Em 1908, uma nova lei determinou o pagamento de pensões para os idosos independente dos testes de meios e comprovações de necessidade financeira. Esta lei deu início à não-contribuição na concessão de benefícios sociais e “a instituição de *direitos sociais* como questão de *status*”. (PEREIRA, 2011, p. 84)

O reconhecimento dos direitos sociais, nos governos liberais, sobretudo dos direitos de proteção ao trabalhador assinalou um novo período na história da política social, dando início ao *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social a ser analisado mais apropriadamente no tópico seguinte.

### **2.3 Estado de Bem-estar**

O *Welfare State* ou Estado de bem-estar social contempla uma legislação específica voltada para os direitos sociais como um direito de cidadania nos Estados liberais. Segundo Pereira (2011, p. 87), o bem-estar social “está relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais

e segurança econômica, concomitantemente com demandas do capital de se manter reciclado e preservado.”

Ainda que experiências de bem-estar social tenham surgido na Alemanha no final do século XIX, com as legislações bismarckianas, observa-se que a expansão e institucionalização deste fenômeno se deu no pós-guerra. (ARRETCHE, 1995; PEREIRA, 2011)

As origens e desenvolvimento do bem-estar social são controversas, assim como suas razões e perspectivas, até mesmo entre as obras de um mesmo pesquisador, até mesmo pela evolução dos métodos de pesquisa e análise que foram se modificando ao longo dos anos. Desta forma, Arretche (1995, p. 3) busca em seu estudo “argumentos explicativos acerca deste fenômeno nos países desenvolvidos”. As correntes referenciadas por Arretche foram divididas em dois grupos principais e subdivididas nestes grupos de forma a facilitar ao leitor a compreensão das principais teorias até então existentes acerca do desenvolvimento e emergência do bem-estar social.

O primeiro argumento apresentado por Arretche (1995) relaciona o bem-estar social com a ordem econômica e é subdividido entre os teóricos que acreditam que o bem-estar social é uma consequência das mudanças provocadas pela industrialização das sociedades e aqueles que defendem que o bem-estar social é uma solução aos anseios de legitimação e acumulação do sistema capitalista.

O segundo argumento apresentado por Arretche (1995) tem por base a ordem política e se subdivide entre os teóricos que acreditam que o bem-estar social resulta de uma progressão e ampliação de direitos iniciando nos civis, seguindo dos políticos e culminando nos direitos sociais. Outro grupo teórico argumenta que o bem-estar social surge de um acordo dentro do capitalismo entre o trabalho organizado e o capital. E há aqueles que defendem que o bem-estar social resulta das “configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas”. (ARRETCHE, 1995, p. 29)

Apesar das diferenças teóricas, Pereira (2011) aponta três marcos que orientam o Estado de Bem-estar, a política de pleno emprego de John Maynard Keynes, a sistematização da teoria de cidadania de T. H. Marshall – trabalhada

no primeiro capítulo desta pesquisa -, e a construção da Seguridade Social extensiva de Sir William Beveridge – a ser analisada ainda neste capítulo.

No modelo universalista analisado através das tipologias de Titmuss e Esping-Andersen, os benefícios sociais são suficientes para um patamar de vida digno, desvinculados de contribuição ou comprovação de extrema necessidade/ pobreza/ miserabilidade e assegurados como direito pelo Estado, emancipando o indivíduo do jogo de forças presente no capitalismo de mercado.

Pelo estudo da viabilidade do modelo universalista, pretende-se ofertar um pensamento do Direito para a real possibilidade de transformação social, que supere o viés de mercado, de contribuição, de exigência de pobreza presentes no modelo brasileiro atual.

O modelo de proteção social universalista utilizando como base as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen de classificação do bem-estar social. As tipologias cunhadas por estes autores são importantes para ampliar o debate sobre o desenvolvimento dos modelos sociais e esclarecer no que consiste o modelo universalista. A visão de cada autor traz componentes importantes para pensar um modelo sintético pois para Titmuss o bem-estar social é o resultado dos impactos dos processos de industrialização e para Esping-Andersen, o bem-estar social é o resultado da capacidade de mobilização dos trabalhadores. Titmuss (apud VAZQUEZ, 2007) distingue dois modelos de bem-estar social, o residual e o institucional, analisando não apenas os gastos institucionais, mas também o conteúdo da política social, pois como cita Vazquez (2007):

[...] altos gastos em certos programas podem não significar elevado grau de comprometimento com o bem-estar social; é o caso do aumento da despesa com seguro-desemprego na Grã-Bretanha durante o governo Thatcher, quando, na realidade, a ampliação destes gastos decorreu-se em crise do padrão de desenvolvimento pós-guerra e em razão da nova orientação da política econômica, a qual não tinha mais o objetivo central da manutenção do pleno emprego. (VAZQUEZ, 2007, p.49)

O modelo classificatório de Esping-Andersen baseia-se no grau de desmercadorização da política social, e defende que:

[...] quando os direitos sociais estão ligados ao status de cidadania, independente de contribuição, trabalho ou renda anterior, o sistema de proteção social assegura independência em relação ao mercado, apresentando alto índice de desmercadorização. (VAZQUEZ, 2007, p.49).

Ambos os autores compõem uma teoria universalista como um modelo de emancipação social, ligada ao status de cidadania, dissociando os benefícios que são constituídos/concedidos de um necessário estigma social de pobreza, tratando a todos os indivíduos que compõe o Estado com um grau qualitativo de isonomia.

Titmuss (1963, apud VAZQUEZ, 2007) elaborou uma tipologia baseada nos gastos sociais e no conteúdo da política social, e utiliza dois critérios básicos para aferir o modelo de Estado: o Estado como substituto do mercado e o grau de acessibilidade aos serviços sociais. Seriam eles: residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo.

No modelo Residual o Estado intervém apenas quando o mercado e a família não respondem às necessidades sociais e as políticas sociais são voltadas apenas para aqueles que comprovam sua necessidade e dura até que a necessidade seja sanada.

No modelo Meritocrático-particularista o Estado assegura a proteção social ligada ao corporativismo profissional, o acesso aos benefícios se dá apenas àqueles que contribuíram.

No modelo Institucional-redistributivo o Estado garante o acesso universal aos programas sociais, assegurando os patamares mínimos de renda e serviços sociais.

Para melhor exemplificar o modelo de classificação de Titmuss, Vazquez (2007) elaborou um quadro exemplificativo:

Quadro 02

Modelos de Bem-Estar Social segundo Titmuss

Critério/tipo	Residual	Meritocrático	Institucional
Proteção	Marginal	Clientelista	Redistributiva
Acesso	Restrito	Seguro	Universal
Status	Necessidade	Trabalho	Cidadania

Fonte: VAZQUEZ, 2007, p. 50.

Ao desenvolver seu modelo classificatório Esping-Andersen (1991) considerou a história política de cada nação, a mobilização da classe trabalhadora, grau de liberdade em relação ao mercado através das políticas sociais. O status de cidadania de Esping-Andersen é orientado pelo grau de “desmercadorização” da política social e sistema de estratificação desta, dividindo os modelos de Estado em liberal, conservador-corporativo e social-democrata.

Segundo Vazquez (2007, p. 51) “dessa maneira, o modelo classificatório de Andersen é orientado pelo grau de desmercadorização da política social, ou seja, independência em relação ao mercado.”

No modelo Liberal a assistência apenas para aqueles comprovadamente pobres, os beneficiários do Estado são estigmatizados, os programas sociais garantem apenas o mínimo e o Estado encoraja o mercado favorecendo previdências privadas e serviços particulares de saúde e educação. É o modelo com o grau de desmercadorização mais baixo e a estratificação social mais alta.

No modelo Conservador-corporativo a proteção social é realizada por sistemas distintos, o seguro social é dividido por classes para consolidar a diferença entre os trabalhadores, os benefícios clientelistas e vinculados à contribuição dos segurados e o grau de desmercadorização é baixo.

No modelo Social-democrata as políticas sociais possuem caráter universal, status de igualdade de cidadania com benefícios sociais “generosos”, assegurados como direito e desvinculados de contribuição e comprovação de necessidade. O grau de desmercadorização é alto e estratificação social é baixa.

Sobre a “desmercadorização” Esping-Andersen explica:

Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102)

Para melhor visualizar os elementos trazidos por Esping-Andersen mencionados acima e suas diferenciações, Vazquez (2007) elaborou um quadro comparativo o qual segue para auxiliar na compreensão destas tipologias.

Quadro 03

## Modelos de Bem-Estar Social segundo Esping-Andersen

Liberal	Corporativista	Social-democrata
Desmercadorização baixa	Desmercadorização média	Desmercadorização alta
Estratificação alta	Estratificação alta	Estratificação baixa
Estado residual	Estado clientelista	Estado essencial
Assistência social	Seguro social	Políticas sociais universais
Pobres e necessitados	segurados	cidadãos
Alta fragmentação-carência	Alta fragmentação-ocupação	Baixa fragmentação
Benefício mínimo	Benefício meritocrático	Benefício padronizado

Fonte: VAZQUEZ, 2007, p. 53.

Observa-se que tanto Titmuss quanto Esping-Andersen dividiram seus modelos de *Welfare-state* em três classes, mas só reconhecem a cidadania como um direito pleno e efetivo no modelo institucional-redistributivo de Titmuss e no modelo social-democrata de Esping-Andersen. Traçando uma relação com os modelos de cidadania identificados por Demo (1995) no primeiro capítulo, verifica-se que o que se busca na cidadania emancipada é a mesma consecução de direitos localizada nos modelos social-democrata e institucional-redistributivo.

Santos<sup>a</sup> (1987, p. 14) utiliza o termo “Estado-Providência” para designar o Estado de Bem-Estar. Segundo o sociólogo, “o conceito de Estado-Providência, bem mais tardio, designa a forma política do Estado nos países capitalistas avançados num período em que o socialismo deixa de estar na agenda política do curto e médio prazo”.

No Estado-Providência, há um pacto entre o Estado, o capital e o trabalho, em que os capitalistas renunciam no curto prazo a parte de seus lucros e autonomia e os trabalhadores renunciam a parte de suas reivindicações, ao Estado cabe o gerenciamento destas duplas renúncias. (SANTOS<sup>a</sup>, 1987)

O capital social adota duas formas fundamentais: a) o investimento social que se constitui nas despesas com bens e serviços que ampliam a produtividade do trabalho, aumentando assim a rentabilidade do capital investido e, b) o consumo social que se configura em despesas com bens e serviços que auxiliam a reduzir o custo da reprodução de mão-de-obra, ou seja, as despesas com políticas sociais. (SANTOS<sup>a</sup>, 1987)

O Estado-Providência assenta, assim, na ideia de compatibilidade (e até complementaridade) entre crescimento econômico e políticas sociais,

entre acumulação e legitimação, ou mais amplamente, entre capitalismo e democracia. E, de facto, assistiu-se nos últimos trinta anos em todos os países capitalistas avançados a uma ampliação generalizada das despesas sociais. (SANTOS<sup>a</sup>, 1987, p. 15-16)

O entendimento de Santos<sup>a</sup> (1987) é de que nos países capitalistas nem se chegou a construir o Estado Social propriamente dito, pois os direitos sociais e as políticas públicas existentes seriam meras concessões do capital a fim de calar aos trabalhadores e aumentar o lucro a médio e longo prazo.

Para melhor enquadrar os tipos de políticas sociais aqui apresentados, passa-se a analisar no próximo capítulo, de que forma se deu a construção do modelo de seguridade social brasileiro, e em quais modelos estes se basearam a fim de aferir em qual tipo de política pública o sistema de Seguridade Social brasileiro melhor se adequa.

### **3 A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO: ENTRE O INDIVIDUALISMO E O SOLIDARISMO**

A Seguridade Social compreende hoje, a consecução de políticas públicas que promovam a saúde, a assistência social e a previdência social de forma a concretizar a proteção e integração do indivíduo na sociedade. De fato, saúde, assistência social e previdência social, são os três pilares que sustentam a Seguridade Social elaboradas pelo legislador e preconizadas no artigo 194, caput da Constituição Federal/1988, a saber “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 1988)

A história das políticas sociais brasileiras é demarcada pela presença dos ideais liberais, os quais serão demonstrados no decorrer deste capítulo que apresentará inicialmente o histórico do surgimento da política de Seguridade Social brasileira, na sequência, serão apresentados os modelos de proteção social de Otto Von Bismarck e Sir William Beveridge – em ordem de surgimento na linha temporal – que teriam servido de inspiração para a elaboração da Seguridade Social constante na Carta Constitucional de 1988.

#### **3.1 A construção do modelo de Seguridade Social brasileiro**

A Constituição Imperial de 1824 – a primeira Constituição brasileira já se baseava nas ideias liberais tidas como as mais avançadas na época, desconhecendo a existência dos problemas sociais e recusando-se a regular profissões, abolindo as corporações coloniais de ofício e omitindo-se em relação ao problema do trabalho escravo, todavia, garantia como uma obrigação do Império os socorros públicos (SANTOS<sup>b</sup>, 1987; COSTA, 2013).

A falta de uma legislação de proteção social no país, deu origem, assim como nos demais países, aos sistemas mutualistas que se configuraram como associações privadas de corporações de ofício. A Sociedade Musical de Beneficência, fundada em 1834, foi a primeira do tipo. Em 1835 foi criado o

Montepio Geral dos Servidores do Estado e em 1838 foi criada a Sociedade Animadora da Corporação de Ourives. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987; TSUTIYA, 2013).

A primeira Lei editada com base no amparo social também se baseou no caráter ocupacional e atendia aos empregados das Estradas de Ferro do Estado através de Caixas de Socorro. A Lei 3.397 de 24/11/1888 previa auxílio funeral e auxílio doença. (OMMATI, 1978; SANTOS<sup>b</sup>, 1987)

Seguiu-se então uma variedade de legislações esparsas de proteção social que acolhiam grupos específicos como o direito a férias de 15 dias para os funcionários do abastecimento de água da Capital Federal em 1889, estendido também aos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil. Em 1890 o Decreto 565, garantia o direito de aposentadoria aos ferroviários públicos. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987).

Em 1891 o Brasil promulgou a sua primeira Constituição Republicana, introduzindo pela primeira vez o direito à aposentadoria sem contrapartida pecuniária. A lei especificou, no entanto, que o direito era restrito aos funcionários públicos que ficassem inválidos a serviço do país. A nova constituição retirou do texto imperial a obrigação do Estado em atender os socorros públicos e determinou a não-intervenção nas questões sociais e regulamentações profissionais. (TEIXEIRA, 1986; SANTOS<sup>b</sup>, 1987; BALEEIRO, 2012; COSTA, 2013; TSUTIYA, 2013).

Com a edição do Decreto 3.724 em 15 de janeiro de 1919, que tornou obrigatória a indenização pelos empregadores dos acidentes de trabalho sofridos pelos empregados marcou o início da legislação previdenciária brasileira segundo Leite e Velloso (1963), James Malloy (1986) e Wanderley Guilherme dos Santos (1987).

Em 1923 foi editada a Lei Eloy Chaves através do Decreto-Lei 4.682 de 24 de janeiro, que criava a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, considerada por parcela majoritária da doutrina como a primeira lei de cunho previdenciária brasileira. No mesmo foram constituídos os Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e foi promulgado o Código Sanitário. (KERSTENETZKY, 2012; COSTA, 2013; TSUTIYA, 2013). Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde, nacionalizando estas políticas que anteriormente ficavam ao encargo dos governos locais. (KERSTENETZKY, 2012)

A Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) criada pela Lei Eloy Chaves, tinha por objeto a criação de um fundo de contribuição tríplice (empregados, empregadores e Estado) com o objetivo de destinar uma renda ao empregado nos casos em que este não pudesse trabalhar por velhice, tempo de serviço ou invalidez ou aos seus dependentes em caso de sua morte. O fundo também era responsável por promover serviços médicos aos seus beneficiários, todavia os valores destinados para este fim eram poucos. Inicialmente a legislação não fixava valores para o atendimento dos serviços médicos. Após a criação do posteriormente o Decreto 20.465/1931 fixou o percentual de 8% do fundo para assistência médica. Cerca de quatro meses depois, foi editado novo Decreto de nº 21.081/1933 majorando o percentual para 10%. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987)

A criação da CAP dos ferroviários serviu de inspiração para a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões de outros ramos de atuação profissional em 1926 como as estradas de ferro públicas, empresas de navegação marítima e fluvial e de exploração de portos públicos. Na década de 30, foram criados as CAPs dos servidores públicos (1931) e as CAPs para os mineiros (1932). Na sequência foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos marítimos (1933), dos comerciários (1934), dos bancários (1934), IAP dos industriários (1936 – implementado em 1938) e o CAPs dos trabalhadores em transportes e cargas (1938). A diferença entre as CAPs e os IAPs é que as primeiras eram restritas às empresas e os IAPs abrangiam categorias profissionais inteiras (MALLOY, 1986; SANTOS<sup>b</sup>, 1987) A administração dos dois fundos era coordenada por um “colegiado representando, em números absolutos e iguais, os empregados e os empregadores” (SANTOS<sup>b</sup>, 1987, p. 24), mas se diferenciava pelo fato do presidente dos IAPs ser escolhido pelo governo enquanto nas CAPs era o inspetor geral da empresa.

Os benefícios estavam restritos somente a classes de profissionais específicas e não amparavam grande parte da população. Havia uma diferença de poder econômico entre os IAPs e CAPs, que também se diferenciavam quanto ao seu sistema de financiamento.

O fundo das CAPs era financiado pelo sistema tripartido (3% dos vencimentos dos empregados, 1% da renda bruta anual da empresa e os valores auferidos pelo Estado através de um tributo adicional “sobre os serviços prestados

por aqueles cobertos pela Caixa”, posteriormente designado como “quotas de previdência” (SANTOS<sup>b</sup>, 1987, p. 22).

O fundo dos IAPs também seguia o sistema tripartido com as “quotas de previdência”, uma porcentagem sobre o salário dos empregados mas exigia a alíquota de 1,5% sobre o lucro anual das empresas. Com o ingresso dos trabalhadores da pesca no IAPM, houve uma modificação em relação a contribuição empresarial devido à limitação de como aferir a renda bruta anual das empresas pesqueiras, passando-se a considerar o valor montante equivalente à contribuição dos trabalhadores. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987)

Para visualizar melhor as diferenças entre as Caixas de Aposentadorias e Pensões e os Institutos de Aposentadorias e Pensões, elaborou-se um quadro comparativo com base nas duas principais legislações, o Decreto que originou a CAP dos Ferroviários e o Decreto que criou o IAP marítimo, qual segue abaixo:

Quadro 04  
Comparativo entre O CAP dos Ferroviários e o IAP dos Marítimos

Ação	CAPs	IAPs
Lei de criação e regulamentação	Decreto 4.682 de 24/01/1923 – Lei Eloy Chaves - criação da CAP para os trabalhadores de cada empresa ferroviária.	Decreto nº 22.872 de 29/06/1933 cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.
Gestão	Conselho de administração, presidido pelo superintendente ou inspetor geral da respectiva empresa ferroviária, formado por dois empregados do quadro e mais dois empregados eleitos pelos ferroviários.	Presidente nomeado pelo poder público, referendado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, assistido por conselho administrativo eleito, composto de 12 membros, divididos igualmente entre representantes de empresas e trabalhadores associados.
Receita	Contribuição dos associados em 3%, contribuição das empresas em 1% sobre seu lucro bruto, contribuição do Estado com as “quotas de previdência”.	Contribuição dos associados em 3%, contribuição das empresas em 1,5% sobre seu lucro bruto, contribuição do Estado com as “quotas de previdência”.
Beneficiários	Trabalhadores organizados em cada empresa.	Todos os trabalhadores da classe profissional.
Benefícios aos associados	Aposentadoria, assistência médica para si e seus dependentes, pensão aos dependentes em caso de morte, medicamentos com preço especial	Aposentadoria, pensão aos dependentes em caso de morte, assistência médica e hospitalar, socorros farmacêuticos, seguro contra acidentes de trabalho.

Fonte: Elaborado pela autora.

Os mais favorecidos financeiramente conseguiram proporcionar benefícios maiores aos seus integrantes, gerando um descontentamento por parte daqueles que pouco recebiam. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987; COSTA, 2013)

Segundo Costa (2013):

Logo após a criação dos IAP, alguns problemas começaram a surgir, tais como a disparidade existente entre os diversos institutos, tanto pela perspectiva estrutural (fruto da autonomia) como econômica (eis que uns mais aquinhoados que outros), isto sem adentrarmos no trânsito dos trabalhadores, quando da migração entre os diversos institutos criados, devido ao problema da compensação das contribuições feitas pelos segurados. (COSTA, 2013, p. 101).

A Constituição de 1934, incorporando o sentimento nacionalista, determina, que concorre à União e aos Estados os cuidados com a saúde e assistência públicas, institui o ensino primário gratuito e obrigatório e implementa a proteção social do trabalhador. Dentre os direitos do trabalhador elencados na referida Constituição estão a proibição da diferença de salários para um mesmo trabalho independente de sexo, idade, nacionalidade e estado civil, a assistência médica e sanitária ao trabalhador e seus dependentes e estabelecimento de previdência, mediante contribuição tríplice - União, empregador e empregado - em casos de acidentes de trabalho ou de morte e em favor da maternidade, invalidez e velhice. Também determina que os cuidados com a assistência pública e de saúde competem simultaneamente entre a União e os Estados. (POLETTI, 2012; KERSTENETZKY, 2012; TSUTIYA, 2013)

A constituição de 1937 atribui à legislação do trabalhador - artigo 137 -, dentre outros, a assistência médica e higiênica aos trabalhadores, a formação de seguros de invalidez, velhice, vida e acidentes de trabalho. Troca também a palavra previdência por seguro social, mas não altera significativamente as leis constituídas anteriormente. (PORTO, 2012; TSUTIYA, 2013)

Na constituição de 1946 houve a troca da expressão “seguro social” por “previdência social”. O artigo 157 da lei supracitada abordava quais os preceitos que deveriam orientar a legislação do trabalho e a da previdência social, dentre estes, cita-se a assistência hospitalar e médica, assistência aos desempregados (todavia não indica de que forma seria realizada esta assistência) e previdência com contribuição da União, empregador e empregado, para amparar nos casos de maternidade, velhice, doença, invalidez e morte e a obrigatoriedade de o empregador instituir um seguro contra os acidentes de trabalho em favor do trabalhador. (BALEEIRO; LIMA SOBRINHO, 2012; TSUTIYA, 2013)

Mas foi apenas em 26 de agosto 1960, com o advento da Lei 3.807 que instituiu a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que houve a consolidação da legislação previdenciária, padronizando a prestação de serviços, em especial, os serviços médicos. Permanece a vinculação de benefícios como pensões e aposentadorias a contribuições pretéritas, mantendo o traço contratual do sistema (SANTOS<sup>b</sup>, 1987; COSTA, 2013)

A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho – o que quer dizer, a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, *reconhecidas e reguladas pelo poder estatal*. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987, p. 30)

Todavia, a universalização dos benefícios era aparente uma vez que considerável parcela da população permaneceu sem assistência por não pertencer às profissões regulamentadas pela União como os trabalhadores domésticos e rurais e os profissionais autônomos. Da mesma forma, os desempregados ficavam desassistidos. Tratava-se da cidadania regulada mencionada no primeiro capítulo. (SANTOS<sup>b</sup>, 1987; COSTA, 2013)

Em 1966 com a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões existentes – com exceção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), - originou-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), deixando ainda, fora do sistema protetivo, os trabalhadores domésticos e rurais e os desempregados. Foi criado no mesmo ano o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como um substituto do seguro-desemprego e uma alternativa à estabilidade empregatícia. (KERSTENETZKY, 2012; COSTA, 2013)

Na Constituição de 1967, o artigo 158 versa sobre a legislação do trabalho, mas retira de seu caput a expressão “previdência social” inserida na Constituição anterior, declarando como um direito do trabalhador a assistência médica, hospitalar e sanitária e a previdência social com contribuição tríplice para custear seguro-desemprego, proteção da maternidade e nos casos de invalidez, velhice, doença e morte e a obrigação do empregador em contratar o seguro de acidentes de trabalho. O legislador introduziu a obrigatoriedade da indicação da fonte de custeio nos casos de criação, majoração ou extensão das prestações de caráter assistencial e benefícios da previdência social. Neste mesmo ano foram incorporados ao INPS os seguros por acidente de trabalho. (CAVALCANTI, 2012; KERSTENETZKY, 2012; TSUTIYA, 2013)

Em 1971, foram criados o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) e o Fundo de Assistência aos Trabalhador Rural (FUNRURAL). A proteção previdenciária foi estendida aos trabalhadores rurais, mas somente ao “chefe de família”, previa também a prestação dos serviços de assistência médica. Em 1972, os benefícios previdenciários foram estendidos aos trabalhadores

domésticos e no ano seguinte aos trabalhadores autônomos. (MALLOY, 1986; KERSTENETZKY, 2012)

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social através da Lei nº 6.036. Em 1975 foi criado o Sistema Nacional de Saúde e no ano seguinte o Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS). Ainda em 1976 o PRORURAL foi estendido aos pescadores. Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência Social, através da Lei nº 6.349, integrado pelo INPS (benefícios urbanos e rurais), INAMPS, IAPAS, FUNABEM, CEME, LBA e DATAPREV, ao mesmo tempo do surgimento do SIMPAS, foram extintos o FUNRURAL, o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (SASSE) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Em 1990, houve a unificação do INPS com o IAPAS, originando então o INSS. (MALLOY, 1986; ROCHA, 2004; KERSTENETZKY, 2012; COSTA, 2013).

Com o advento da Constituição de 1988, os direitos sociais ganharam um Título próprio com o objetivo de alcançar o bem-estar e a justiça sociais<sup>3</sup>, cabendo à Seguridade Social seu próprio capítulo que vem finalmente regulamentar os direitos que a compõe. O legislador separou pela primeira vez os direitos previdenciários e de saúde dos direitos do trabalhador, indicando, dentre os objetivos elencados em seu parágrafo único, o atendimento de serviços e benefícios das populações urbanas e rurais sem indicar expressamente uma obrigatoriedade de contrapartida para fazer jus a esta proteção. O artigo 194, caput mencionado no início deste tópico indica às áreas em que a Seguridade Social atua e seu parágrafo único indica os objetivos que se busca alcançar com esta atuação.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, **organizar a seguridade social**, com base nos seguintes objetivos:

- I - **universalidade da cobertura e do atendimento;**
- II - **uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;**
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;

---

<sup>3</sup> CF/1988, Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (grifo meu)

Observa-se no primeiro inciso do parágrafo único, que o legislador, ao elaborar este artigo, tencionava que a organização da Seguridade Social, necessário frisar, composta da Assistência Social, Saúde e Previdência Social, tivesse cobertura e atendimento universais. A proteção universalista inspirada pelo Relatório Beveridge em 1942 se espalhou em vários países e se configura em medidas para a efetivação do bem-estar e justiça social.

Todavia, o que se verifica na disposição dos artigos seguintes é a contraditoriedade existente no âmbito da Carta Magna no que se refere ao universalismo da Seguridade Social, isto porque ao elencar a definição de cada área de atuação, o legislador apontou que à Saúde caberia o acesso igualitário e universal<sup>4</sup>, à Assistência Social definiu-se um alcance restrito<sup>5</sup> baseado nos testes de meios que visam atender somente os que se enquadram na miserabilidade e à Previdência Social manteve o aspecto retrógrado de sua gênese baseada no sistema bismarckiano de seguros contributivos<sup>6</sup>, atingindo em grande parte somente a parcela da população que trabalha de forma regularizada e que contribui obrigatoriamente com parcela de seus vencimentos descontada mensalmente de sua folha de pagamento pelo empregador, o qual se responsabiliza pelo depósito e prestação de informações à Autarquia que gerencia a prestação dos benefícios.

Ainda, o financiamento da Seguridade Social previsto no Decreto nº 3.048/1999, artigo 194, baseia-se na contribuição tríplice, prevendo o custeio por toda a sociedade de forma direta e indireta, com recursos da União, Estados, Municípios e contribuições sociais. Todavia, observa-se em muitos casos, o perdão de dívidas de grandes empresas e bancos, bem como de jogadores de futebol, comprometendo assim o custeio da política de Seguridade Social.

---

<sup>4</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>5</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]

<sup>6</sup> Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: [...]

Para melhor compreender as diferenças na estrutura de formação que compõe a Seguridade Social brasileira, passa-se a breve análise nos tópicos seguintes dos Sistemas elaborados por Bismarck, de caráter particularista e de Beveridge, de caráter universalista.

### 3.2 Bismarck e o modelo individualista

Otto von Bismarck foi um grande estadista, responsável pela unificação da Alemanha com base no sufrágio universal. Foi o primeiro político a exercer o cargo de Chanceler do Império Alemão. Segundo a doutrina majoritária, o sistema bismarckiano iniciado em 1881 e completado em 1889 originou o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. (TAYLOR, 2009; COSTA, 2012; TSUTIYA, 2013; DANELLI JUNIOR, 2013)

Segundo Alan John Percival Taylor (2009, p. 161), a preocupação de Bismarck com a assistência social era verdadeira. Em 1871, Bismarck teria escrito que, “a acção do Estado é o único meio de travar o movimento socialista. Temos que executar o que parece justificado no programa socialista e que pode ser concretizado no enquadramento actual do Estado e da Sociedade”.

Bismarck não tinha uma plataforma política concreta, ou identificação com determinado partido político, nunca participou de debates. Segundo Taylor (2009):

[...] Bismarck nunca participou em debates. Salmodiava<sup>7</sup> no Reichstag<sup>8</sup>, colocando-se ostensivamente acima dos partidos, e incluía nos seus discursos uma ou outra reflexão geral a partir da qual os eleitores deveriam adivinhar a moral partidária correcta. Iniciado o processo eleitoral, apenas ele, dentre todos os alemães, estava condenado ao silêncio. Todos os políticos dispunham de uma plataforma, literal e metaforicamente. Bismarck não tinha nenhuma. Nunca se identificou com nenhum partido nem definiu nenhum programa concreto. (TAYLOR, 2009, p. 172)

Talvez esta seja a justificativa para o curioso fato de que tenha sido um governo liberal-conservador que implementou pela primeira vez um esquema de proteção social que deu início ao *welfare-state*, vindo a ser copiado em outros países.

---

<sup>7</sup> Recitar salmos sem alterar a inflexão da voz, com pausas marcadas conforme informação do <https://www.dicio.com.br/salmodiava/>

<sup>8</sup> Prédio histórico localizado em Berlim e ocupado pelo Parlamento Alemão.

Para Taylor (2009, p. 199), foi sua “ausência de princípios que lhe permitiu ver mais claramente o futuro”. Mas a reforma social não foi promovida por simpatia ou afeto pelos trabalhadores vez que estes nunca foram seu ponto forte. O objetivo de Bismarck era tornar os trabalhadores mais subservientes. (TAYLOR, 2009)

Mas Bismarck não conseguiu implementar sua política de seguros integralmente como desejava. O *Reichstag* emendou a proposta de Bismarck, rejeitando a contribuição do Estado e aumentando a contribuição do trabalhador. Bismarck acabou por ceder ao *Reichstag* e seu plano de seguros foi implementado, iniciando pelos seguros de saúde em 1883, seguido pelos seguros contra acidentes em 1884. Em 1887, teve fim a oposição que compunha o *Reichstag* e em 1889 Bismarck pode implementar seu seguro contra a invalidez e velhice. (TAYLOR, 2009; TSUTIYA, 2013)

Os seguros sociais propostos por Bismarck eram essencialmente contributivos. Somente os trabalhadores faziam jus à proteção social proposta, desde que contribuíssem para o sistema. Sem contribuições, não tinham direito aos benefícios. Machtan apud Graça (2000), desenvolveu um quadro comparativo entre os três seguros implementados por Bismarck o qual replica-se abaixo:

Quadro 05  
Seguros Implementados por Bismarck

	Seguro de saúde (1883)	Seguro de acidentes (1884)	Seguro de velhice e de invalidez (1889)
Beneficiários	Trabalhadores, excluindo a família (incluída a partir de 1909)	Trabalhadores	Trabalhadores, empregado c/ um rendimento até 2000 marcos <i>per capita</i> ; não incluindo a família
Benefícios	Tratamento médico gratuito, subsídio de doença em caso de incapacidade para o trabalho até ½ do salário	Custo do tratamento médico subsídio em caso de incapacidade temporária; pensões em caso de incapacidade permanente	Pensões de invalidez no caso de incapacidade permanente ou de longa duração (> 1 ano); pensões de velhice depois dos 70
Duração	Subsídio de doença + pago durante 13 semanas (26 a partir de 1913)	Tratamento médico e pensões 14 semanas	Pensão de invalidez: 5 anos de contribuição como período de espera; pensão de velhice: 30 anos de contribuições
Contribuintes	2/3 pelo segurado e 1/3 (ou mais) pela entidade patronal	Empregadores	Metade pelo trabalho e outra metade pelo patrão; contribuição do Estado de 50 marcos (por pensão <i>per capita</i> )
Instituições de apoio	Fundamentalmente: "Ortskarnkassen" (fundos de seguros locais ou autoadministrados)	"Berufsgenossenschaften" (Associações patronais, subdivididas por sectores industriais)	"Landesversicherungsanstalten" (instituições públicas, regionais, de seguros)

Fonte: Machtan, 1999, p. 13 (apud Graça, 2000, p. 2).

### Segundo Danelli Junior (2013):

Com o advento da tríple forma de custeio, ou forma tri-partite de custeio, a tríade de contribuições (empregado – empregador – Estado) promove um equilíbrio financeiro que transpassa até então as expectativas especulativas para enfim materializar-se na prática. Destarte, interessante o novo papel que Bismarck ofereceu ao Estado como administrador do modelo tripartite de custeio, desempenhando função essencial a consolidação do sistema. Se formos refletir, o modelo bismarckiano seria de extrema utilidade desde os primórdios da humanidade, conseguindo transformar talvez as futuras gerações que usufruíssem de tal proteção, pois como ensina a obra do professor Lamartino, o Estado estaria presente em caso de falta de reserva de fundos. Proporcionado, portanto, uma garantia ao cidadão de cunho estatal, constituída por Lei. (DANELLI JUNIOR, 2013, p. 22-23)

A legislação de seguro social criada por Bismarck serviu de paradigma para um novo modelo de proteção social, vindo a servir de base para novos modelos de proteção social. Poucos anos mais tarde, as necessidades urgentes de proteção social de que necessitava a população mais empobrecida da Inglaterra fizeram com que outro liberal recebesse a incumbência de elaborar um novo plano de proteção social mais efetivo para atender as mazelas que assolavam o país, o qual será tratado no tópico seguinte.

### 3.3 Beveridge e o modelo solidarista

Segundo Guedes (s/d), os dirigentes ingleses sempre se preocuparam em garantir à população trabalho e subsistência, elaborando as primeiras leis de repressão ou assistência contra a vagabundagem, incapacidade física, ociosidade forçada e desapego ao trabalho ainda em 1388 com o *Estatuto de Ricardo*.

Sendo assim, à época da elaboração do Plano Beveridge, o país já possuía leis de proteção social contemplando esquemas de saúde, seguro-desemprego e pensões, todavia, estes esquemas estavam associados aos humilhantes testes de meios, e milhões de indivíduos permaneciam na pobreza. (PEREIRA, 2011)

Assim, que Beveridge que já havia sido deputado e elaborado alguns projetos de lei no que concerne a seguros sociais foi convocado (ou convidado) a presidir um Comitê composto por representantes de vários ministérios com o objetivo de realizar “um resumo dos esquemas nacionais existentes de seguros sociais e serviços idênticos, incluindo indenizações e pensões a trabalhadores, e fizesse as recomendações e sugestões, que se lhe oferecessem.” (GUEDES, s/d, p. 122)

Foge ao escopo do presente trabalho a análise de todos os elementos que compõe o Relatório Beveridge, todavia, considerando que o sistema universalista proposto por Beveridge foi, em parte, adaptado para compor a seguridade social brasileira, é interessante analisar alguns elementos de sua composição.

O levantamento gerou um documento que foi apresentado em 1942 e que ficou conhecido como Relatório Beveridge. O Relatório Beveridge elaborou três princípios guias de recomendação:

1º - Tõdas as propostas de reconstrução futura não devem ser restringidas por considerações de interesses de sector, de local ou de região.

[...]

2º- A organização do Seguro Social deverá ser tratada como uma parte sòmente duma política compreensiva de progresso social. O Seguro Social deve fazer provisão dum rendimento mínimo, de segurança; é um ataque à miséria. Mas a Miséria é apenas um dos cinco gigantes que se encontram no caminho da reconstrução, e, sob alguns aspectos, é ainda assim o mais fácil de combater. São os outros a ignorância, a doença, a ociosidade, a sordidez.

3º - O Seguro Social deve ser estabelecido e realizado de cooperação entre o Estado e o indivíduo. (GUEDES, s/d, p. 147-148)

Ao elaborar o plano de segurança social que compõe o Relatório, Beveridge (s/d) indica que a expressão “segurança social” significa a garantia de um rendimento mínimo, para libertação da miséria através da manutenção dos rendimentos. Segundo Beveridge (s/d, p. 314), “qualquer plano de Segurança Social no sentido estrito presume uma política social concertada em vários campos”.

Os princípios fundamentais do Seguro Social de Beveridge compreendem: “a) Taxa única de benefício de subsistência; b) Taxa única de contribuição; c) Unificação da responsabilidade administrativa; d) Benefício adequado; e) Compreensividade<sup>9</sup>; f) Classificação<sup>10</sup>.” (BEVERIDGE, s/d, p. 295)

Ao Estado cabia o dever de garantir a segurança do serviço e do prêmio ou contribuição, mas Beveridge não tencionava criar um Estado paternalista, desejava que ao contrário, o cidadão se responsabilizasse por si mesmo. (GUEDES, s/d; SCHOTTLAND, 1967)

O Relatório Beveridge não se destinava a criar um Estado paternalista, no qual o cidadão obteria do Estado todo o bem-estar que desejasse, sem nada contribuir ou prever por conta própria. Seu princípio central é a colaboração do Estado e do cidadão, o Estado garantindo o cidadão contra a indigência ocasionada por qualquer um dos infortúnios inevitáveis da vida, e ao mesmo tempo deixando ao cidadão a responsabilidade e a liberdade de cuidar de si mesmo e dos seus, alicerçado na segurança mínima dada pelo Estado<sup>11</sup>. (SCHOTTLAND, 1967, p. 09-10)

Segundo Fábio Cardoso, O Plano Beveridge consistia em um ajustamento dos benefícios para compreender todas as necessidades básicas dos indivíduos e suas famílias com duração ilimitada até a resolução do problema.

Pretendia criar um senso de orgulho e solidariedade, promovendo a igualdade e o comprometimento dos indivíduos. Ademais, os usuários que

---

<sup>9</sup> O quinto princípio fundamental é que o seguro social seria compreensivo, quer a respeito das pessoas cobertas quer das suas necessidades. Não deixará nem à assistência nacional nem ao seguro voluntário o risco ou geral ou uniforme que o seguro social pode justificar. (BEVERIDGE, s/d, p. 297)

<sup>10</sup> O sexto princípio fundamental é que o seguro social, quando unificado e compreensivo, deve ter conta das diferentes formas de vida das diferentes secções da comunidade. [...] O termo classificação é aqui usado para denotar ajustamento do seguro às diferentes circunstâncias de cada uma daquelas classes e para muitas variedades de necessidade e circunstâncias dentro de cada classe de seguro. Mas, as classes de seguro não são classes econômicas nem sociais no sentido ordinário; o esquema de seguro é um para todos os cidadãos sem relação aos seus meios. (BEVERIDGE, s/d, p. 297-298)

<sup>11</sup> Preâmbulo escrito por Lord Beveridge no livro “Previdência Social e Democracia”, de autoria de Charles Schottland em 25 de outubro de 1962.

fizessem dos benefícios sua única fonte de renda, tendo a possibilidade de buscar outros meios de subsistência, seriam punidos.

Juntamente com as medidas de seguridade social, o relatório previa que o governo deveria assegurar serviços de saúde com qualidade e gratuidade, fornecer meios para a reabilitação profissional e promover a manutenção do emprego. Segundo o Relatório Beveridge, evitar o desemprego em massa era a condição para o êxito do seguro social. O plano tinha ainda preocupações com a taxa de natalidade e mortalidade, amparo à infância, proteção à maternidade, reforma do sistema previdenciário, preocupação com doenças e incapacidade, além de despesas especiais como aluguel, nascimento, casamento, viuvez e morte. (CARDOSO, 2010, p. 06)

Conforme Pereira (2011, p. 93), o Sistema de Seguridade Social implementado por Beveridge inovou por ser “nacional e unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo, além de abolir os testes de meio no âmbito da assistência social”.

Para fixar e manter um mínimo necessário para subsistência de uma família operária, o Comitê elaborou um orçamento com base em relatórios já existentes com informações sobre alimentação e vestuário, para aferir as despesas de habitação, alimentação, luz, combustível, despesas acessórias da casa e uma margem de reserva. O orçamento foi realizado em toda a Grã-Bretanha e levou em consideração: se homem ou mulher, a idade, se pertencia à população urbana ou rural, se trabalhava ou não e no caso positivo, se o trabalho era próximo ou distante da residência. (GUEDES, s/d)

Os Seguros Sociais previstos no Relatório Beveridge abrangiam a) a suspensão do salário nos casos de acidente, doença ou desemprego; b) a extinção do salário nos casos de invalidez definitiva, seja por acidente, doença profissional e crônica ou velhice; e c) as despesas com nascimento, casamento e funeral. (GUEDES, s/d)

O Plano Beveridge buscava atender toda a população em todos os níveis de sua vida e sem limitação de rendimento, para tanto, dividiu os cidadãos em classes de atendimento. O seguro proposto deveria ser pago por todos os cidadãos em idade de trabalho, o das esposas deveria ser pago pelos maridos.

Para os efeitos da Segurança Social a população separa-se em quatro classes na idade de trabalho e duas abaixo e acima dessa idade:

- I - Empregados ou pessoas cuja ocupação normal é um emprego no regime do contrato de prestação de serviços;
- II - Outros trabalhando por remuneração, incluindo empresários, negociantes e trabalhadores independentes de toda a espécie;
- III - Donas de casa, ou mulheres casadas na idade do trabalho;
- IV - Outras na idade de trabalho, mas não ocupadas por remuneração;

V - Abaixo da idade de trabalho;

VI - Reformados acima da idade do trabalho.

A Classe VI receberá pensões de reforma e a V será coberta por subsídios à infância, pagos pelo Tesouro Nacional em relação a todas as crianças de pais, que estejam recebendo pensão de seguro.

As outras quatro classes serão seguras por seguro apropriado às suas circunstâncias.

Todas as classes serão beneficiadas por um tratamento clínico, por um serviço de re-educação profissional e subsídio de despesas de funeral. (GUEDES, s/d, p. 161-162)

O quadro adaptado abaixo indica as classes e benefícios compreendidos a cada uma:

Quadro 06

Classes e rol de contribuições/benefícios Plano Beveridge

Classes		Tratamento Médico	Funeral	Aposentadoria	Inabilidade	Desemprego	Reeducação	Pensão Industrial	Outras provisões
I	Contribuição semanal	X	X	X	X	X	-	X	Comissão Industrial  Subsídio de Casamento, viuvez, separação e tutela
II	Contribuição	X	X	X	X	X	X	-	
III	Seguro de Casamento	X	X	X	-	-	-	-	
IV	Contribuição	X	X	X	-	-	-	-	
V	Nada	X	X	-	-	-	-	-	
VI	Contribuições	X	X	X	-	-	-	X	

Fonte: Adaptado de BEVERIDGE, s/d, p. 299.

O Plano Beveridge considera oito causas elementares de necessidades que habilitariam o segurado ao auxílio do seguro: a) desemprego; b) incapacidade por doença; c) redução do nível de vida, abaixo do necessário; d) aposentadoria; e) necessidades da mulher como maternidade, casamento, suspensão ou corte do salário do marido, separação, viuvez ou incapacidade para cuidar do lar; f) despesas com funeral; g) infância até os 16 anos; e h) incapacidade ou doença física. (GUEDES, s/d)

O Plano Beveridge introduziu ao todo, 23 modificações em relação ao esquema de pensões anteriormente existente na Grã-Bretanha, alguns dos quais colaciona-se a seguir:

- 1) Unificação dos Seguros Sociais quanto aos prêmios, habilitando os segurados a receber todos os benefícios previstos com uma única contribuição;

- 2) Unificação dos serviços de Seguros Sociais e Assistência em um Ministério da Segurança Social, com repartições locais para atender todos os segurados;
- 3) Substituição do sistema das *Approved Societies* que atribuíam benefícios desiguais na base de contribuições obrigatórias iguais por um *Fundo de Seguro Social* responsável por pagar, arrecadar e administrar todos os prêmios pagos ao seu serviço. A assistência é coberta por fundos do Tesouro Nacional;
- 4) Substituição do esquema de indenizações aos trabalhadores e inclusão de um fundo de reserva para doenças e acidentes industriais inseridos no esquema geral do seguro social unificado sujeito a pensões para os casos de incapacidade prolongada e abonos aos familiares nos casos de morte decorrente destas condições e um método especial para justificar a constituição deste fundo;
- 5) Separação da assistência médica da administração dos benefícios e organização de uma assistência médica para todos os cidadãos, abrangendo todos os tipos de tratamento e todas as formas de incapacidade fiscalizados pelo Ministério da Saúde;
- 6) Reconhecimento das donas de casa como titulares de um seguro diferente daquele percebido por quem trabalha e pensões em conformidade com suas necessidades<sup>12</sup>, compreendendo: abonos de casamento, maternidade, separação, viuvez e reforma; auxílio durante o desemprego ou incapacidade do marido ou nos casos de não possuírem trabalho remunerado e suficiente;
- 7) Extensão do seguro contra incapacidade prolongada a todos empregados remunerados e aposentadorias a todos as pessoas em idade de trabalhar, sendo trabalhadores assalariados ou não;
- 8) Concessão de um benefício provisório para facilitar a reeducação profissional a todos que percam seu antigo padrão de vida. (BEVERIDGE, s/d).

---

<sup>12</sup> A situação das donas de casa é reconhecida na forma e na substância, pois são tratadas, não como dependentes dos seus maridos, mas como suas parceiras, partilhando com eles benefícios e pensões, quando não podem partilhar salários. (GUEDES, s/d, p. 195)

O custeio do Plano de Seguro Social tinha por base o sistema tripartido implementado no país ainda em 1911 e contemplava um Fundo de Seguros Sociais em que seriam depositados os valores arrecadas pelo pagamento dos seguros contributivos pelos segurados e empregadores da Classe I, dos segurados das Classes II e IV; contribuições provenientes de taxas gerais do Tesouro Nacional.

A manutenção do Seguro Social proposto por Beveridge (s/d) tinha um custo demasiado alto, segundo os críticos ao Plano, que defendiam que “a Inglaterra está fazendo um esforço de guerra, que a empobrecerá por largo tempo.” (GUEDES, s/d, p. 211). Mas:

[...] sir William Beveridge, que não é um radical exaltado, mas um conservador, nem um ideólogo, mas um economista, que desde 1911 se interessa por assuntos de previdência social, julgou que os encargos do Plano são comportáveis, tanto mais que os seus aumentos sobre os existentes não viriam de um jacto, mas através de um período transitório de vinte anos. (GUEDES, s/d, p. 211-212)

Beveridge (s/d) reconhece que a Segurança Social tem um custo, mas defende que a implantação do plano vale para cada um dos contribuintes. Em relação aos segurados, entende que:

[...] os indivíduos podem sentir-se seguros de que estas necessidades [as necessidades essenciais cobertas] serão satisfeitas com um custo administrativo mínimo, pagando não, sem dúvida, o custo total, mas uma parte substancial como uma contribuição, êle pode sentir que **está de direito num regime de segurança e não de caridade**. BEVERIDGE (s/d, p. 292) (grifo meu)

Para os patrões, Beveridge (s/d, p. 292) indica que a “contribuição de seguro do patrão é fixada, é uma pequena parte da sua conta para trabalho e dos seus custos de produção, é este o sinal de um interesse que êle teria sentido e deve sentir em relação aos homens, cujo trabalho está debaixo do seu controle”.

Para o Estado, Beveridge (s/d) defende que os encargos principais viriam vinte anos após a implantação do Plano:

[...] através duma provisão para a parte larga e crescente da população que tiver passado a idade normal de serviço produtivo. É um pêso que não pode escapar;[...] gente mais velha existirá e deve ser mantida – se não por pensões no seu inteiro direito, depois do custo das suas famílias, por caridade, ou por pensões sujeitas a prova de falta de recursos. O plano dêste Relatório assegura que êste pêso inevitável será previsto e posto à luz tanto quanto possível, animando os que podem trabalhar e deve ser suportado razoavelmente pela comunidade no seu conjunto. (BEVERIDGE s/d, p. 292-293)

Segundo Pereira (2011), os “pontos fortes” do Relatório Beveridge foram o Sistema Nacional de Saúde não contributivo e as políticas de emprego. Os “pontos fracos” se constituem da adoção de um padrão mínimo nacional, baseado em contribuições e benefícios uniformes. Nas palavras da autora:

Nesse sentido, o mínimo concebido por Beveridge, como um direito de todos, tinha o velho ranço liberal e, por conseguinte, deveria funcionar apenas como um incentivo ao trabalho e à autoprovisão. Isso, sem falar nas intenções subjacentes aos arranjos de proteção social voltados para a família, visando mantê-la unida, sob o comando do homem, que teria a sua força de trabalho reproduzida com a colaboração doméstica gratuita da mulher. (PEREIRA, 2011, p. 94)

Apesar das críticas propostas por Pereira (2011), verifica-se a partir do exposto que o Relatório Beveridge trouxe grandes inovações acerca do entendimento do que vem a ser uma política pública social pensada no combate das mazelas que afligem à todas as sociedades, em especial, a miséria, principal “inimigo” a ser combatido em suas propostas.

Refere Cardoso (2010) em relação ao Plano Beveridge:

Pode-se afirmar que o Plano possui diversas características do Welfare State de tipo escandinavo, de acordo com a tipologia desenvolvida por Esping-Andersen (1991), que descreve três modelos de assistência: “o assistencialista”, “o previdenciário” e o “modelo Beveridge”. Este último caracteriza-se por ser um sistema universalista, com benefícios uniformes, democráticos, igualitários, desmercadorizantes e universalizantes – que são também as características básicas do Welfare State escandinavo (que oferece serviços sociais e benefícios de elevada qualidade, desmercadorizantes e universalizantes e que busca promover a independência individual e o pleno emprego, sintetizando as demandas das classes trabalhadoras e das classes médias, juntamente com o compromisso de solidariedade). (CARDOSO, 2010, p. 46)

Segundo Cardoso (2010):

Além de ter uma preocupação especial com a questão da miséria, podemos citar o sistema de proteção familiar, a ampla estrutura de proteção proposta no Relatório e a preocupação com o pleno emprego como fatores de aproximação destes dois modelos. Esta também é a concepção de Titmuss (1974), para quem existe duas modalidades básicas de proteção, uma de tipo Bismarckiano (de caráter seletivo e corporativista, no qual os benefícios eram fixos, uniformes e voltados apenas aos grupos profissionais) e outra de tipo Beveridgeano (de formatação calcada nos direitos de cidadania, com ampla rede de benefícios sociais garantidores de um bom nível de vida a todos os indivíduos). Para Titmuss (1974), as proposições do Relatório Beveridge se aproximam do modelo desenvolvido pelos países escandinavos, pois ambos são do tipo “Institucional” baseado no tipo Beveridgeano de proteção. (CARDOSO, 2010, p. 48)

O Plano Beveridge não chegou a ser totalmente implementado, em grande parte em virtude da extrema resistência do Estado Liberal que vigorava na Inglaterra no período de sua implementação, mas serviu de modelo a outros tantos países, inclusive o Brasil como demonstra um trecho do discurso de Getúlio Vargas mencionado por GONÇALVEZ (2001, p.20, apud CARDOSO, 2010, p. 48): “Com esse plano [o ISSB - Instituto de Serviços Sociais do Brasil], colocava-se o Brasil novamente na liderança dos sistemas de previdência social, antecipando e superando em muitos pontos as reformas no mesmo sentido empreendidas em outras nações (...) inclusive o famoso Plano Beveridge, na Inglaterra”.

O que se observa com a análise da construção do modelo de seguridade brasileiro é que as políticas adotadas pelo poder público pertencem ao tipo incrementalista, tendo origem em políticas distributivas com base no mutualismo.

Na análise das tipologias elaboradas por Titmuss, pode-se identificar que a política de Seguridade Social Brasileira se encontra entre os modelos residual e meritocrático. Já na tipologia apresentada por Esping-Andersen, verifica-se que a Seguridade Social brasileira transita entre os modelos liberal e corporativista.

As políticas sociais brasileiras podem ainda ser identificadas com o modelo de Estado-Providência indicado por Santos<sup>a</sup> (1987) uma vez que em realidade o Brasil não chegou a ter um Estado de bem-estar social definido, mas alguns direitos sociais cedidos pelo liberalismo de forma esmorecer as lutas sociais.

Muito embora, as políticas de bem-estar social advenham das mazelas trazidas pelo capitalismo, verifica-se no caso brasileiro, uma falta de vontade política em efetivar a política social como um direito, carregando de estigma as poucas concessões de direitos sociais, estigma esse iniciado quando da implementação da antiga Lei dos Pobres da Inglaterra em 1834 e que até hoje, pelo menos no caso brasileiro, sobrecarrega os cidadãos.

O estigma latente possui a mesma ideia construída no passado de que o cidadão que necessita de um amparo social, é tratado como alguém que se compraz na inutilidade ao mercado. Se precisa de auxílio, é porque não gosta de trabalhar, ou seja, se relega àqueles beneficiários por direito de um amparo social uma redução de si como pessoa.

A política de seguridade social brasileira, foi elaborada, portanto, com base em políticas liberais que visam em grande parte favorecer o capital e não o cidadão, que fica desamparado e dependente do mercado, ou seja, mantendo um baixo índice de desmercadorização.

Observa-se uma dissonância ao se analisar a redação dos dispositivos que definem a Previdência e Assistência Sociais com relação a redação que dispõe sobre a Seguridade Social que as abarca, retirando destas a compreensão de que são ambas um direito de Cidadania.

Consoante a análise das propostas de Bismarck e de Beveridge e a comparação com a construção do sistema de seguridade social brasileiro, verifica-se que o modelo de seguridade social adotado pelo legislador baseia-se na adaptação de um modelo misto e incompleto de ambos os sistemas, deixando a característica universal, de fato, apenas para a saúde com a implementação do Sistema Único de Saúde, mas com acesso precário e estigmatizado.

## CONCLUSÃO

Desde 2016 enfrentamos nova discussão acerca da “urgente necessidade” de uma nova reforma em nosso sistema previdenciário devido ao “déficit” nas contas do Regime Geral de Previdência Social.

A reforma foi proposta através do Projeto de Emenda Constitucional nº 287/2016 e sofreu várias alterações até chegar ao atual modelo<sup>13</sup>. A votação estava suspensa desde fevereiro/2018 devido à decretação de intervenção federal<sup>14</sup> na cidade do Rio de Janeiro, cujo decreto nº 9288/2018 foi assinado pelo Presidente da República Michel Temer em 16/02/2018, com prazo de encerramento dia 31 de dezembro de 2018 conforme estabelecido no artigo 1º do decreto supracitado.

Trata-se de uma suspensão com os dias contados uma vez que após o anúncio do resultado das últimas eleições presidenciais ocorrido em 28 de outubro de 2018, o assunto que permanecia inerte, passou novamente a fazer parte da mídia<sup>15</sup> após as recentes declarações do candidato eleito Jair Bolsonaro de que pretende votar o texto da Reforma Previdenciária ainda este ano e que planeja novo formato nos moldes do direito previdenciário chileno para os próximos anos.

As propostas de reforma presente e futura ressaltam sobremaneira os movimentos neoliberais presentes em nosso sistema político ao reforçar a constante redução dos direitos sociais, em meio a passividade (não integralmente, mas uma grande parcela) da população que escolhe seus representantes e sofre as consequências de suas escolhas na usurpação de seus direitos por aqueles que possuem (ou deveriam possuir) a obrigação de defendê-los.

Para se compreender os últimos acontecimentos políticos e a aparente passividade social instaurada, se faz necessário compreender o que significa ser cidadão. O estudo reflexivo e o surgimento dos conceitos sobre cidadania e seus reflexos no modelo de Estado Brasileiro se tornam, portanto, uma necessidade urgente.

---

<sup>13</sup> Acessado em Inteiro Teor na data de 08/11/2018 às 13:00 no site da Câmara dos Deputados - <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>

<sup>14</sup> Consoante redação do artigo 60, § 1º da CF/1988, A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

<sup>15</sup> Conforme informações noticiadas nos sítios eletrônicos: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/11/06/bolsonaro-e-paulo-guedes-dizem-que-querem-votacao-da-reforma-da-previdencia-ainda-este-ano.ghtml> e [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/07/interna\\_politica,717912/bolsonaro-conversa-com-temer-sobre-a-reforma-da-previdencia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/07/interna_politica,717912/bolsonaro-conversa-com-temer-sobre-a-reforma-da-previdencia.shtml)

Isto posto, buscou-se tratar no primeiro capítulo as raízes do conceito de cidadania na antiga Grécia, possível origem da concepção sobre a Cidadania, onde se considerava cidadão apenas o homem livre, nascido grego. Este cidadão era detentor dos direitos civis e políticos daquela sociedade e somente ele poderia debater e decidir acerca dos direitos e deveres da coletividade, possuir bens e ser julgado perante a lei.

Tanto nas civilizações gregas, quanto nas civilizações romanas, o surgimento da sociedade se deu com base na estrutura da religião familiar, estando o status de cidadão atrelado por consequência no culto religioso da cidade, por sorte que mesmo um homem com todos os requisitos de investidura para o exercício da cidadania, poderia perder a condição de cidadão caso faltasse ao culto da cidade.

Não havia, portanto, a possibilidade de um estrangeiro ser considerado cidadão uma vez que o exercício do culto religioso da cidade lhe era estranho. Também mulheres, crianças e escravos não faziam parte pois não possuíam os requisitos necessários pois o sacerdote e senhor do lar era sempre o chefe de família.

O modelo de cidadania então vigente nestas sociedades espalhou-se para as demais civilizações e permaneceu estagnado até que uma nova percepção acerca dos direitos humanos passou a ser delineada com base em novos sentimentos de empatia como consequência de novas compreensões apreendidas através de romances que permitiram aos leitores pensarem uns nos outros como seus iguais de alguma forma, a partir da identificação com personagens comuns, fictícios e que se pareciam presentes e familiares.

Apesar dos novos sentimentos favorecerem muitos grupos não emancipados, a Constituição francesa de 1789 ainda não reconhecia o direito das mulheres, incluindo em seu texto uma diferenciação entre direitos naturais e civis e os direitos políticos. Cabia a todos, sem distinção, o exercício da cidadania passiva que consistia na proteção da liberdade, da pessoa e de sua propriedade, mas apenas os cidadãos ativos, detentores dos direitos políticos, poderiam participar das atividades públicas, excluindo-se assim, estrangeiros, mulheres e crianças.

Com a Revolução Francesa e o surgimento do Estado de Direito em substituição ao Estado de Nascimento, a luta pela desconstrução da sociedade feudal e o surgimento do capitalismo deram início as primeiras manifestações para uma nova compreensão sobre o conceito de cidadania.

Mas foi Marshall (1967) quem, a partir da análise sobre o surgimento dos direitos na Inglaterra, elaborou um novo conceito de cidadania defendendo que, a cidadania é algo que não pode ser imposto, surge no âmago do indivíduo.

Para Marshall (1967), a concepção mais bem-acabada de cidadania surge após a conquista dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais, dentre os direitos sociais o autor ressalta a importância da educação que é uma prestação de tipo único e dever do Estado, não como um direito da criança, mas como um direito de o cidadão ter sido educado, sendo a educação um pré-requisito para se conceber e reconhecer a cidadania.

Ato contínuo, analisou-se os três modelos de cidadania apontados por Demo (1995), a cidadania tutelada, presente nos governos de direita caracterizada pelo clientelismo e paternalismo, a cidadania assistida, presente nos governos de esquerda e nos governos democráticos, caracterizada pela compreensão de que a assistência é um direito mas sem se comprometer com a equalização dos poderes e, por fim, a cidadania emancipada que vem a ser caracterizada pela desconstrução da pobreza política e na civilização do mercado.

Na sequência, buscou-se analisar a construção da cidadania brasileira e seus reflexos atuais. A noção de cidadania brasileira tardou a chegar. Diante da exploração sofrida pela população indígena, pré-existente e até então única civilização moradora e protetora das grandes riquezas e recursos naturais à chegada dos portugueses ao solo do que viria a ser conhecido como Brasil, diante da escravidão e violência sofridas pela população africana sequestrada de sua casa, sua terra, sua família, usurpada em seus direitos, acorrentada, violentada e objetificada, não havia espaço para a noção do que significava ser cidadão.

No Brasil colonial não havia igualdade para garantir-se direitos civis, nem mesmo havia a preocupação com a educação primária, defendida por Marshall (1967) como requisito fundamental para a formação do cidadão enquanto ser integrante da sociedade, grande parte da população era analfabeta. Mesmo após a Proclamação da Independência, a situação pouco se modificou, uma vez que se conservou a escravidão de tal forma que até libertos quando podiam, adquiriam seus escravos.

O Brasil iniciou na contramão do surgimento dos direitos apontados por Marshall (1967), dando preferência aos direitos políticos. A grande maioria de sua população com exceção das mulheres e escravos se encaixava nos requisitos para

votar, mas a garantia de exercício do direito político não era acompanhada de uma consciência sobre a relevância do processo decisório, o que permitiu um desvirtuamento de sua função. Por necessidade ou por sentimentos de lealdade e gratidão, a massa votante passou a ser coagida a votar nos candidatos indicados pelos coronéis que detinham o poder em suas regiões.

Mesmo após a abolição da escravidão, não houveram modificações significativas na igualdade entre os brasileiros, os libertos foram relegados à própria sorte, sem o reconhecimento de direitos e a possibilidade de integrarem-se dignamente na sociedade.

A vinda dos imigrantes europeus prejudicou ainda mais a integração dos libertos, uma vez que estes trabalhavam mais e despendiam menos, todavia, a incorporação destes imigrantes nas indústrias, em especial os italianos, fortaleceram as lutas dos movimentos operários por direitos básicos, por direitos sociais e uma legislação trabalhista.

O florescimento dos direitos sociais teve início com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, voltadas para o atendimento de grupos de profissionais específicos. O período da Proclamação da Independência até 1930 foi identificado por Carvalho (2017), como o período em que se vivenciou a *cidadania em negativo* devido à não possibilidade de participação efetiva e consciente da população no sistema político.

O período seguinte conhecido como Era Vargas caracterizou-se por um retrocesso nos direitos políticos e um aumento dos direitos sociais. Com a criação da Carteira de Trabalho, teve início a cidadania identificada por Santos<sup>b</sup> (1987) como *cidadania regulada*, caracterizada por uma vinculação entre a concessão de direitos sociais como saúde, pensões e auxílios, direitos de aposentadoria, gozo de férias e de judicialização das causas trabalhistas, dentre outros, com as profissões regulamentadas pelo poder público, passíveis de sindicalização. A regulação perpetrada pelo poder público também foi identificada por alguns teóricos como “estadania” por sua configuração de que era o Estado que decidia quem poderia ou não ser considerado cidadão.

Na década de 60, a instauração de um novo período ditatorial militar restringiu muito mais violentamente os direitos civis e políticos. Cidadãos com posicionamentos políticos divergentes aos do governo eram torturados e mortos. Houve grande

repressão à imprensa e ao direito de expressão. O período foi marcado pela instauração dos Atos Institucionais que visavam regular e estreitar os direitos da população. Houve neste mesmo período uma intensificação da cidadania regulada através do controle não só das profissões, como também dos salários profissionais e dos sindicatos.

O período de ditadura militar findou em 1985 deixando como herança uma geração de trabalhadores crentes de que o Poder Executivo era o doador dos benefícios sociais que possuíam.

A análise dos modelos de cidadania identificados por Demo (1995) aliado ao estudo da história de formação do Estado brasileiro indicam que o Brasil teve desde sua origem a predominância de governos liberais resultando em um modelo de cidadania tutelada em que não se compreende os direitos sociais como direitos fundamentais de cidadania, mas como uma concessão do governo, sendo passível de revisões e até mesmo exclusões. Soma-se a isso a inversão na ordem do surgimento das três dimensões de direitos que consolidam a cidadania, e a alternância com que estes foram sendo implementados.

Ao contrário do modelo de Marshall, em que o surgimento dos direitos teve um período de consolidação e os demais foram surgindo na sequência como ampliação do anterior, - primeiro os direitos civis, depois os políticos e por fim os sociais - o Brasil viveu grandes períodos em que a concessão de um direito era desvinculada da existência das demais dimensões de direitos que compõe a cidadania.

A Constituição Federal de 1988 trouxe o surgimento de novo período democrático com uma série de direitos fundamentais e cláusulas pétreas de garantias destes direitos, prevendo em seu artigo 6º os direitos sociais, em especial os direitos da seguridade social. Mas a simples inclusão destes direitos na Lei Maior não significa que do dia para a noite eles se concretizem. Se faz necessário a execução de políticas públicas específicas para que os direitos declarados constitucionalmente se efetivem.

Assim, no segundo capítulo deste trabalho buscou-se a compreensão do que são políticas públicas e em especial as políticas sociais.

A análise das políticas públicas indica que não há um consenso doutrinário acerca de como as políticas públicas atuam, existindo mais de uma tipificação. Sabe-se, todavia, que as políticas podem ser divididas em políticas de Estado

caso sua ação seja desvinculada de ideologias, traduzindo-se assim em políticas promovidas pelo Estado para a sociedade ou políticas de Governo que podem ser melhor traduzidas como políticas de conveniência uma vez que as decisões sobre sua atuação ou falta de, são decididas pelo poder público conforme lhe for conveniente.

As políticas públicas também podem ser divididas em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas conforme ensinamento de Theodor Lowi, citado por Souza (2006, p. 28) que elaborou a “máxima: a política pública faz a política.

Assim as políticas distributivas são aquelas que geram impactos em determinados grupos ou regiões, em detrimento de outros; as políticas redistributivas são aquelas que atingem um maior número de pessoas, estando geralmente presentes nas políticas sociais universais e previdenciárias; as políticas regulatórias são aquelas que envolvem grupos de interesse, políticos e burocracia; e políticas constitutivas são as que labutam com os trâmites. (SOUZA, 2006)

Existe uma pluralidade de conceitos sobre as Políticas Públicas que giram em torno da concepção que política pública é tudo que o governo decide fazer ou deixar de fazer e da concepção de que política pública é um programa de ação do governo em determinado espaço territorial ou área da sociedade.

O que se observa com a análise da construção do modelo de seguridade brasileiro é que as políticas adotadas pelo poder público pertencem ao tipo incrementalista, tendo origem em políticas distributivas com base no mutualismo. A crescente adoção de políticas públicas sociais, em especial na Era Vargas tinham por fim acalmar os ânimos dos trabalhadores, mantendo-os conformados para bem servir ao capital tal como indicado por Santos<sup>a</sup> (1987) acerca do Estado-Providência.

Conceitua-se como políticas públicas sociais as políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos sociais. A diferença das políticas públicas sociais se dá no fato de que ao contrário de outras políticas públicas, o fator econômico não pode ser considerado como agente principal. Os gastos com as políticas públicas sociais devem sempre ser analisados como um investimento no atendimento à população.

Ao longo da história houveram diversas políticas sociais inseridas principalmente após a Revolução Industrial como forma de minorar os efeitos danosos do sistema capitalista, presente principalmente nas áreas urbanas.

Com a ocorrência das guerras no início do século XX, o aumento da situação de extrema miserabilidade fez com que se difundisse um novo modelo de política pública social dando início às políticas de bem-estar social. As políticas de bem-estar são analisadas nesta pesquisa sob o prisma das tipologias elaborados por Titmuss e Esping-Andersen cujas classificações aliam os modelos de políticas públicas sociais com o tipo de cidadania.

Assim, os países que integram políticas sociais com alto grau de desmercadorização e políticas sociais universalistas com benefícios padronizados tendem a possuir um status de reconhecimento destes direitos como direitos de cidadania.

O Estado de bem-estar social teve início com os planos de seguros implementados por Bismarck na Alemanha, no final do século XIX, todavia, os planos de seguros implementados atingiam somente a parcela da população que trabalhava, tendo descontado de seus salários as taxas de contribuição para o sistema de seguros que integrava o seguro de saúde, o seguro de acidentes e o seguro de invalidez e velhice. O sistema de seguros bismarckiano atuava de forma individualista e contributiva, só fazendo jus aos direitos quem efetivamente contribuísse.

Após a implementação dos seguros bismarckianos na Alemanha, teve início a execução de políticas universais. Um dos grandes exemplos é o Relatório Beveridge elaborado na Inglaterra em 1942, que determinou uma série de benefícios os quais contemplavam toda a população, não havendo a necessidade de se comprovar a necessidade, rejeitando assim os degradantes testes de meio e cujo objetivo principal era o combate à miséria, aumentada em grande parte como consequência das guerras.

Os modelos bismarckiano e beveridgiano basearam grande parte das políticas de seguridade social de diversos países, inclusive no Brasil. O Brasil adotou um sistema misto entre os dois modelos, baseando a previdência social no sistema bismarckiano. A saúde e assistência social seriam baseadas no sistema beveridgiano, todavia o legislador conservou os testes de meio para os benefícios da assistência

social, estigmatizando o acesso à assistência e determinando o acesso a este apenas à população que vive em situação de miserabilidade.

Ademais, a breve análise dos modelos bismarckiano e beveridgiano demonstram que apesar de serem tidos como exemplos e de origem da política social de bem-estar, ambos foram elaborados por políticos liberais-conservadores que antes de ver a população como sujeitos de direito, buscavam resolver os graves problemas sociais existentes em seus países à época e que prejudicavam sobremaneira os ganhos do capital.

Na análise das tipologias elaboradas por Titmuss, pode-se identificar que a política de Seguridade Social Brasileira se encontra entre os modelos residual e meritocrático. Já na tipologia apresentada por Esping-Andersen, verifica-se que a Seguridade Social brasileira transita entre os modelos liberal e corporativista.

A política de seguridade social brasileira, foi elaborada, portanto, com base em políticas liberais que visam em grande parte favorecer o capital e não o cidadão, que fica desamparado e dependente do mercado, ou seja, mantendo um baixo índice de desmercadorização.

A dissonância que se verifica na análise da redação dos dispositivos que definem a Previdência e Assistência Sociais com relação a redação que dispõe sobre a Seguridade Social que as abarca, retirando destas a compreensão de que são ambas um direito de Cidadania.

A justiça deve alicerçar-se na isonomia, mas tal isonomia só se concretiza quando todos os cidadãos têm direito e efetivamente acessam a mesma proteção social. Uma seguridade social isonômica trataria, portanto, com igualdade de acesso e condições todos os seus cidadãos, permitindo que estes compreendessem seu papel na sociedade e o exercessem conscientemente.

No entanto, o que se verifica no caso em tela é que estamos ainda muito aquém da compreensão sobre o poder dos direitos e da cidadania. Nossa sociedade foi constituída desde sua origem em uma sociedade servil às ações do capital e que se reflete claramente nos últimos acontecimentos políticos.

As políticas de Seguridade Social deveriam ser implementadas como políticas de Estado, mas as constantes alterações, principalmente no que se refere à política previdenciária, demonstram que as ações realizadas pelo poder público se configuram em um sistema misto em que se mantém a base estrutural mas modifica-se todo o

resto para atender aos anseios do mercado, assemelhando-se a uma política de Governo. Tanto é assim que em todos os mandatos governamentais, há uma junção de economistas e políticos que utilizam argumentos falaciosos para reduzir ao máximo o acesso da população aos benefícios previdenciários que seriam seus por direito, seja através de modificações nos requisitos para fazer jus ao benefício, seja por modificações nas leis trabalhistas que atingem diretamente a possibilidade do trabalhador acessar as políticas de previdência social.

Conclui-se assim que a formação do Estado brasileiro com base nas ideias liberais, com a retirada de direitos políticos, civis e sociais em vários momentos de seu desenvolvimento, culminou na ausência de identificação e compreensão dos direitos de cidadania.

Os direitos de cidadania dependem de uma sociedade democrática que não só legisle em razão da defesa dos direitos civis, políticos e sociais, mas que estabeleça políticas públicas que efetivem estes direitos. Ocasionalmente uma dependência cíclica entre a cidadania, direitos sociais e as políticas públicas sociais. Ou seja, para a existência da cidadania se faz necessária a existência dos direitos sociais fundamentais, mas para que estes se concretizem, necessita-se de políticas públicas sociais comprometidas na efetivação dos mesmos, mas só haverá políticas públicas efetivas se o poder público compreender que os direitos sociais são uma conquista de cidadania e a população defenda a existência e execução destes como direitos.

Assim sendo, percebe-se uma grande distância entre o modelo de cidadania que se busca e o modelo de cidadania construído até o momento. Para que a cidadania se efetive, o modelo de Estado até então adotado precisa ser alterado para um modelo que contemple os anseios sociais e que efetive os direitos sociais não como a concessão de uma esmola mas com a convicção de que a efetivação destes direitos deve ser uma política de Estado.

Todavia, não foi possível levantar neste trabalho as questões de como possibilitar no presente os rumos a serem tomados para esta modificação, nem como aferir qual a forma mais eficaz para a implementação de direitos sociais universais que efetivamente pudessem auxiliar na construção de uma identidade de cidadania brasileira emancipada e ausente de melindres.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas Públicas, Políticas Sociais E Políticas De Saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, Dec. 1989. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/ts.v1i2.84772>>. Acesso em: 22 Out 2018.

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas. Rio de Janeiro: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, n. 39, p.3-40.

BALEEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1891*. Constituições Brasileiras, vol. 1, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. LIMA SOBRINHO, Barbosa. *A Constituição de 1946*. Constituições Brasileiras, vol. 1, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

BARCELLOS, Ana Luiza Berg. Direitos sociais e políticas públicas: algumas aproximações. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p.109-138, ago. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2016v11n2p109>> Acesso em: 23 out 2018.

BELLO, Enzo. **A cidadania no constitucionalismo latino-americano**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

BEVERIDGE, William Henry; GUEDES, Armando Marques. **O Plano Beveridge com um estudo do prof. Marques Guedes**. Lisboa: Editorial Século, s/d.

LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. **Legislação de direito previdenciário**. (org.) 12ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.

CALVACANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1967*. **Constituições Brasileiras, vol. 1**, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. A influência do Relatório Beveridge nas origens do Welfare State (1942-1950). **Revista Todavia**, Ano 1, nº 1, p. 39-53, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/revistatodavia/Artigo3%20-%20Revista%20Todavia.pdf>. Acesso em: 17 mai 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COSTA, José Ricardo Caetano. As reformas da previdência social brasileira: Entre o individualismo e o solidarismo social. **Juris**, Rio Grande, v. 14, p. 55-68, 2009. Disponível em: < <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/3206>>. Acesso em 20 out 2018.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Direito do Trabalho e Direito Previdenciário: Subsídios ao Trabalho Social**. Jundiaí: Paco, 2013.

COSTA, Manuel Júlio da Rocha Pinto da. *Sistemas de Saúde – Convergência de modelos*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Empresariais - Especialização em Gestão). Universidade Fernando Pessoa, Porto.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio De Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200. (pdf)

COVRE, Maria de Lurdes Manzini. **O que é Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o Reconocimiento: Um debate político-filosófico**. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

GRAÇA, Luís. O desenvolvimento embrionário de sistemas de protecção social. 2000. Disponível em: <https://www.ensp.unl.pt/luis.graca/textos181.html> Acesso em: 31 out. 18.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos; uma história**. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEAL<sup>a</sup>, Mônia Clarissa Henning. Manual de metodologia da pesquisa para o direito. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

LEAL<sup>b</sup>, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Assumpção Paranhos. **Previdência Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. Com a colaboração do Centro de Estudos de Previdência Social. 2º ed., São Paulo: LTR, 1978.

LIMA, Javert de Souza. Da Mensagem de Bismark ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**. v. 09. 1957. e-ISSN: 1984-1841. págs. 125-131

MALLOY, James M. **A política da Previdência Social no Brasil**. Tradução Maria José Lindgren Alves; revisão técnica Hésio Cordeiro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1967.

MELO, Marcus A. Estado, governo e políticas públicas. In: Sergio Miceli (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. (pdf)

NOGUEIRA, Octaciano. *A Constituição de 1824*. Constituições Brasileiras, vol. 1, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2011.

POLETTI, Ronaldo. *A Constituição de 1934*. Constituições Brasileiras, vol. 1, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

PORTO, Walter Costa. *A Constituição de 1937*. Constituições Brasileiras, vol. 1, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

RAMOS, Murilo. César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. Disponível em: [http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/245\\_253\\_direitos\\_a\\_comunicacao\\_politicas\\_publicas\\_murilo\\_ramos.pdf](http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/245_253_direitos_a_comunicacao_politicas_publicas_murilo_ramos.pdf). Acesso em: 22 out 2018

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS<sup>a</sup>, Boaventura de. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 23, p.13-73, set. 1987. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado\\_Sociedade\\_Politicassociais\\_RCCS23.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Sociedade_Politicassociais_RCCS23.PDF)> Acesso em: 01 nov 2018.

SANTOS<sup>b</sup>, Walderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.  
SCHOTTLAND, Charles I. **Previdência Social e Democracia**. Tradução Maria Heloisa de Souza Reis e Heloisa de Carvalho Tavares. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

SARAIVA, Oscar. *A concepção atual da seguridade social e sua repercussão na teoria geral do direito*. **Revista de direito da Procuradoria Geral da Prefeitura do Distrito Federal**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 60-68, 1958. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1330602/DLFE-56540.pdf/REVISTA0860.pdf>> Acesso em: 11 abr. 2016.

SINGER, PAUL. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº. 16, p. 20-45, Dez. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em 20 out 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, Ano XVIII, SÃO PAULO, v. 55, p. 09-38, 1997

TÁCITO, Caio. *A Constituição de 1988*. Constituições Brasileiras, vol. 1, 3. ed., Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, Brasília, 2012.

TAYLOR, Alan John Percival. **Bismarck: O Homem e O Estadista**. 2<sup>a</sup> ed. Lisboa: Edições 70, 2015.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, nº 4, p. 115-140, 1986. Disponível em: <

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9979>>. Acesso em 14 out 2018.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. **Revista Pensamento & Realidade**, Ano X, nº 21(2007), p. 42-59. e-ISSN: 2237-4418