

TÍTULO DO TRABALHO			
<b>A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS ARTICULAÇÕES COM O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA</b>			
AUTOR	INSTITUIÇÃO (POR EXTENSO)	Sigla	Vínculo
Lucas Salvador Andrietta	Universidade Estadual de Campinas	Unicamp	Doutorando
RESUMO (ATÉ 150 PALAVRAS)			
<p>Este trabalho tem o objetivo de explorar a trajetória dos sistemas de proteção social nos países centrais, identificando suas relações contraditórias com o modo de produção capitalista, em especial em sua fase imperialista. Pretende-se abordar três momentos específicos dessa trajetória, periodizados a partir das características dos sistemas de proteção social. Primeiro, no momento em que os primeiros mecanismos de proteção emergem da negociação coletiva entre trabalhadores e patrões, estabelecendo limites à relação de trabalho assalariada e conquistando diversos tipos de salário indireto. Segundo, quando a proteção social é internalizada pelo Estado e passa a integrar o aparato burocrático, redefinindo a luta de classes num nível superior de barganha entre capital e trabalho pelos parâmetros que definem a proteção social. Por fim, num terceiro momento, qual é o papel dos sistemas de proteção social no arranjo dos Estados de Bem-Estar Social. Argumentamos que, ainda que tenham representado importantes conquistas dos trabalhadores organizados, os sistemas de proteção social carregam duas contradições centrais. Por um lado, do ponto de vista do modo de produção global, seus mecanismos não podem ser universalizados a partir do nível que compromete a acumulação. Por outro lado, nos contextos em que foi melhor estruturada, a proteção social foi uma das condições que permitiu o aprofundamento acelerado da mercantilização da vida, em outras dimensões.</p>			
PALAVRAS-CHAVE (ATÉ 3)			
Proteção social, modo de produção, mercantilização			
ABSTRACT (ATÉ 150 PALAVRAS)			
<p>This work proposes to explore the evolution of social protection systems in advanced countries, identifying their contradictory relations to the capitalista mode of production, specially in its imperialist stage. We approach three specific moments of this path, divided by some changing features of social protection systems. Firstly, the moment when the first protection mechanisms emerge from de collective bargaining between workers and employers, setting boundaries to the wage labor relation and achieving some kinds of "indirect wage". Secondly, the moment when social protection is internalized by the state and integrates the bureaucratic apparatus, redefining the class struggle at a superior level of bargain between capital and labor, by the parameters which define social protection. Finally, in a third moment, what is the role of social protection systems in the welfare state arrangements. We argue that, in spite of representing important victories of organized workers, the social protection systems bear two major contradictions. On the one hand, from a mode of production global perspective, these institutions cannot be universalized beyond the level which it endangers the accumulation rate. On the other hand, in those countries where social protection better structured, it was one of the conditions to the accelerated process of mercantilization of life, in all its dimensions.</p>			
KEYWORDS (ATÉ 3)			
Social protection, mode of production, mercantilization			
EIXO TEMÁTICO			
Mercado mundial, imperialismo e luta de classes			

# A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS ARTICULAÇÕES COM O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA<sup>1</sup>

*Lucas Salvador Andrietta <lucasandrietta@gmail.com>*

Os sistemas de proteção social estatais estão presentes, com maior ou menor sofisticação e profundidade, na quase totalidade dos países. A disputa em torno dos parâmetros que regulam o seu funcionamento ocupa parte importante da atividade e da mobilização de sindicatos, movimentos sociais e outras instituições. Ao longo dos anos, a criação e o fortalecimento desse tipo de mecanismos teve lugar privilegiado na agenda de lutas sociais e, mesmo num momento de regressão e ataques de diversas origens, os aparato institucionais e legislativos existentes seguem sendo uma trincheira importante de resistência por direitos sociais. Nos termos propostos pelo colóquio, pode-se dizer que a existência e os conflitos em torno dos sistemas de proteção social são um componente importante da forma como se configura a luta de classes atualmente.

A discussão em torno dos direitos sociais é ampla e pode enveredar por uma série de caminhos. Embora tenham um eixo comum, as características de cada universo setorial – educação, saúde, habitação, comunicação, segurança pública – de questões tem particularidades que impõe certo nível de separação e aprofundamento. Neste trabalho, nosso recorte se restringe a uma definição estrita de sistema de proteção social, que abrange o que se poderia chamar pelo termo genérico “previdência”<sup>2</sup>. Abrange, portanto, mecanismos de proteção ou garantia de renda monetária, concebidos e mantidos com o objetivo de fazer frente a situações em que as pessoas podem ou devem afastar-se da atividade que garante a sua reprodução material – grosso modo, para a maioria dos casos, afastar-se do mercado de trabalho. Essas situações, temporárias ou definitivas, incluem, por exemplo, velhice, invalidez, doença, maternidade/paternidade, desemprego, entre outras formas possíveis de seguros e pensões.

---

<sup>1</sup> Este artigo derivou de uma das seções contidas na dissertação “A Mercantilização do Sistema Previdenciário Brasileiro (1988-2014)”, defendida pelo autor em fevereiro de 2015. Cf. Andrietta (2015). A seção foi revisada e sofreu algumas alterações decorrentes das discussões provocadas pela banca no momento da defesa. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo propor possibilidades de interpretação a respeito do seu objeto, para a discussão com os participantes do colóquio.

<sup>2</sup> A depender de cada contexto nacional, pode-se incluir neste recorte a Saúde e a Assistência Social, para citar a divisão vigente no Brasil, por exemplo. Pelas suas características, este artigo remeterá mais diretamente à questões específicas da Previdência.

O debate contemporâneo sobre a questão previdenciária se detém, na maior parte das vezes, restrito a uma abordagem setorial sobre os parâmetros que definem as regras de acesso a essa política social e o seu padrão de financiamento. Reconhecemos a pertinência dos trabalhos e pesquisas que abordam os aspectos específicos do direito previdenciário, além da importância de aprofundar o conhecimento sobre as questões práticas e operacionais relativas ao orçamento público e o gasto social. Apesar disso, consideramos que o quadro geral do debate se apresenta como uma disputa entre as virtudes e deficiências de modelos ou regimes previdenciários, correndo o risco de deixar em segundo plano a essência do “problema” da previdência, qual seja, a proteção contra as consequências de um modo de vida centrado no trabalho assalariado.

Por esse motivo, este artigo tem por objetivo fazer alguns apontamentos sobre as relações contraditórias existentes entre os sistemas de proteção social e o próprio funcionamento do modo de produção capitalista. O artigo está dividido segundo a periodização proposta, que acompanha algumas características definidoras dos próprios sistemas de proteção social – como evoluem nos países “avançados”, com observações sobre o caso brasileiro. Ao final, algumas considerações finais fornecem algumas possibilidades de interpretação a serem discutidas pelos participantes do colóquio, no intuito de estabelecer marcos alternativos para a maneira como o debate setorial atual é usualmente feito.

### **1. Mercantilização da terra e do trabalho: o surgimento dos sistemas de proteção social**

De uma perspectiva de mais longa duração, o surgimento de mecanismos de proteção social semelhantes aos que conhecemos hoje decorreu da criação, pelos próprios trabalhadores, de instrumentos espontâneos, autônomos, coletivos e emergenciais, respondendo às necessidades específicas impostas pela disseminação das relações de trabalho tipicamente capitalistas. Quando o assalariamento<sup>3</sup> e a vida urbana se disseminaram o suficiente para que a “questão social” se impusesse de maneira definitiva, surgiram as primeiras experiências de criação de sistemas estatais nacionais de proteção social.

A lenta e violenta transformação do trabalho e da terra em mercadorias<sup>4</sup> restringiu as condições de vida dos trabalhadores. A importância dessa transição não deve ser subestimada,

---

<sup>3</sup> Castel (1998, chap. 7).

<sup>4</sup> O processo de acumulação primitiva, criando violentamente *mercadorias* no sentido da categoria central de Marx (1985). Sobre a particularidade da ideia de mercadorização da *terra* e do *trabalho* (e também do *dinheiro*), as *mercadorias fictícias*, ver Polanyi (2000).

sobretudo no contexto atual, em que a disputa pelo *significado do trabalho* tende a escamotear, mascarar e marginalizar formas alternativas de organização do trabalho e, propriamente, modos alternativos de vida<sup>5</sup>. No campo acadêmico, essa disputa se reflete, por exemplo, na tensão entre a afirmação ou a negação da *centralidade do trabalho* para a acumulação capitalista.

A transição para o modo de vida capitalista e urbano, imposta pelo processo de acumulação primitiva, deve ser compreendida em dupla dimensão. Apenas a *expropriação* e *expulsão* da população camponesa não é condição suficiente para empurrá-los para o mercado de trabalho. Conforme argumenta Perelman (2000, p. 14), a oferta de mão de obra “livre” e “disponível” poderia não ser satisfatória uma vez que houvesse possibilidades de reprodução da economia tradicional dos homens do campo, mesmo após a privação de suas terras (*commons*)<sup>6</sup>. Assim, o autor defende que o processo de acumulação primitiva teria cortado os laços com os modos de vida tradicional como uma tesoura, de duas lâminas. A primeira lâmina eliminou a possibilidade das pessoas proverem, *autonomamente*, seus meios de reprodução material. A segunda lâmina estabeleceu – e estabelece constantemente – medidas severas para impedir que as pessoas criem formas de sobrevivência alternativas ao capital, externas ao mercado de trabalho<sup>7</sup>.

Na segunda metade do século XIX, na Europa, temos um cenário em que não apenas a indústria atinge uma escala de produção e interdependência inéditas, mas também a organização dos trabalhadores em sindicatos de diversos níveis alcança um grande poder de barganha<sup>8</sup>. A ameaça revolucionária que representavam alguns grupos do movimento operário e a necessidade de estabilização das relações de trabalho em larga escala<sup>9</sup> abriu brechas para os primeiros arranjos que originaram o que conhecemos hoje como os modernos sistemas de proteção social.

Do ponto de vista da proteção social, o amadurecimento da organização dos trabalhadores gerou inúmeras experiências espontâneas e autônomas. Os mecanismos de

---

<sup>5</sup> Pensamos aqui, especificamente, nas fortes resistências encontradas por grupos que, por motivos diversos, tentam afirmar formas distintas de organização, desde os povos tradicionais até movimentos que promovem experiências de autogestão do trabalho, como o Movimento das Fábricas Ocupadas, por exemplo.

<sup>6</sup> A imagem a que Perelman remete diretamente à transição a partir do feudalismo na Europa, mas o argumento pretende permanecer aplicável a todos os casos em que o capitalismo *penetrou* nos modos de vida anteriores, nos termos sobre os quais se concentrou Rosa Luxemburgo na terceira parte de seu *Acumulação de Capital* (LUXEMBURGO, 1984).

<sup>7</sup> Esta relação, explorada por Tosta e Franco (2009), complementa o argumento de que a acumulação primitiva deve ser *perene*, e não apenas uma etapa mais ou menos remota em que o capitalismo penetra ou penetrou nos modos de vida tradicional. Esta interpretação nos parece especialmente adequada num contexto em que os sistemas de proteção social estão sendo desmontados, sem que o assalariamento, como forma de trabalho, tenha deixado de ser predominante.

<sup>8</sup> Bihr (2004).

<sup>9</sup> Assim como a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho.

cooperação e solidariedade evoluíram a partir de diversas formas de organização, desde a criação de fundos de greve até instituições mais sofisticadas de gestão de fundos mútuos para o pagamento de pequenas rendas em situações de risco – desemprego, doenças, acidentes de trabalho, maternidade e, inclusive, aposentadorias – através de regras básicas de arrecadação que constituem a origem do que hoje se pode chamar *poupança salarial*. A urgência das necessidades materiais – como alimentação e moradia – e o apelo imediato que esses mecanismos autônomos de proteção tinham sobre as condições efetivas de mobilização e, conseqüentemente, de barganha fez com que fossem um elemento central para a capacidade de reivindicação do movimento operário, por salários e condições de trabalho (DOBB, 1986).

O aprimoramento dessas instituições e sua razoável estabilidade permitiram, num certo ponto, que as reivindicações dos trabalhadores passassem a incluir itens relativos à participação das empresas no custeio desses fundos mútuos. Além de negociar salários e condições de trabalho, alguns sindicatos estenderam suas demandas para aquilo que seriam as versões primitivas do *salário indireto* (CASTEL, 1998).

Deste modo, além das categorias abstratas que nos permitem associar – no plano lógico – a arquitetura das políticas sociais modernas à contradição básica entre capital e trabalho, há relações elementares entre elas. A proteção social moderna está historicamente atrelada à negociação coletiva, por meio da barganha de diversas formas concretas de *salário indireto* sendo, portanto, componente indissociável do cálculo da *taxa de mais-valia*. Essa constatação, bastante evidente se colocada nesses termos, é muito menos transparente quando observamos o padrão de financiamento atual da maioria dos sistemas de proteção social, mediados pelo Estado e operacionalmente muito mais complicados. A sofisticação e complexidade do padrão de financiamento e do acesso individual às formas contemporâneas de benefícios não alterou, substancialmente, a natureza da relação que se materializa nos sistemas previdenciários.

Como conseqüência do movimento que temos descrito, o fortalecimento das primeiras formas modernas de “previdência” se deu, primeiramente, para aqueles grupos de trabalhadores que tinham, por motivos diversos, uma organização mais vigorosa, com maior poder de barganha. Categorias profissionais como os ferroviários, portuários, funcionários dos correios, telegrafistas e algumas outras categorias, sobretudo de funcionários públicos, reuniam as condições para que fossem as pioneiras na instituição do direito à aposentadoria e outras pensões.

## 2. A incorporação da proteção social pelo Estado

A incorporação, pelo Estado, dos sistemas previdenciários, respondeu também às pressões fragmentadas setorialmente, segundo a capacidade de pressão exercida por cada uma das categorias. Esta lógica, por assim dizer, *corporativa*, é justamente uma das características marcantes do *modelo* de política social desenvolvido por Otto Von Bismarck, nas origens do Estado alemão. O modelo *bismarckiano* é baseado, por um lado, na abrangência limitada a certas categorias profissionais – com regras que também podem variar entre os setores – e, por outro, na lógica do *seguro social*, em que a responsabilidade e o cálculo dos benefícios depende única e exclusivamente da capacidade de contribuição da população que o sistema abrange. Assim, o valor dos benefícios e seu alcance estão restritos à capacidade de “poupança” dos trabalhadores ao longo da vida ativa, na magnitude da contribuição dos empregadores e podem variar bastante de categoria para categoria<sup>10</sup>.

O atendimento das demandas dos trabalhadores não revela apenas o poder de barganha obtido por eles em determinados contextos e períodos. Revela também a propagação de um *modelo* do movimento operário “dominado por forças políticas e ideológicas que se identificam, então, na denominação de *social-democracia*, apesar de suas divergências e enfrentamentos frequentemente severos” (BIHR, 2004, p. 19). Por *modelo de movimento operário* entendemos, conforme definição de Alain Bihr, certa configuração caracterizada por formas organizacionais, institucionais e ideológicas determinadas, que correspondem a uma estratégia dominante da luta de classes do proletariado.

No caso alemão, importante por ser o pioneiro na organização de um sistema *nacional* de proteção social e do próprio Direito Previdenciário, a incorporação dessas demandas correspondeu à viabilização de um projeto político *corporativista*, que seria amadurecido, como prática e doutrina, até culminar nas experiências fascistas alemã, italiana, entre outras, como o próprio caso do Brasil<sup>11</sup>.

No caso brasileiro, a trajetória da previdência foi bastante semelhante. Apesar das grandes diferenças que separam o país dos Estados-nação da Europa ocidental, a constituição das

---

<sup>10</sup> Posteriormente, essa lógica será contraposta pelo modelo *beveridgiano*, que estabelece uma lógica de definição da abrangência e do valor dos benefícios distinta do modelo *bismarckiano*.

<sup>11</sup> Sobre o caso alemão, especificamente sobre a transição dos mecanismos de alívio à pobreza para o *welfare*, ver Frohman (2008) e sobre a persistência do modelo *bismarckiano* ao longo do século XX e a sua trajetória de reformas, ver Schludi (2005).

primeiras caixas de aposentadoria, montepios<sup>12</sup> e outros seguros seguiu uma lógica parecida. Entre 1888 e 1923, uma série de categorias tiveram seus benefícios regulamentados por lei e garantidos pelo Estado. Nesse período, ganharam direito à aposentadoria os funcionários dos Correios (1888), das Estradas de Ferro do Império (1888), das Oficinas da Imprensa Nacional (1889), da Estrada de Ferro Central do Brasil (1890), do Ministério da Fazenda (1890), do Arsenal da Marinha (1892), da Casa da Moeda (1911) e das Capatazias da Alfândega (1912)<sup>13</sup>.

A lista de categorias revela outro vetor importante no processo de incorporação da proteção social pelo Estado. Grande parte das categorias que ganharam o direito a benefícios previdenciários eram de funcionários do setor público ou militares. Para eles, a barganha por salários diretos e outros benefícios com o “empregador” implicava necessariamente uma relação intermediada pelo Estado. Outras categorias, pelo contrário, além de barganhar com seus empregadores, deveria também encontrar maneiras de pressionar o Estado para legislar em seu favor ou, ainda mais vantajoso, participar conjuntamente do financiamento de suas contribuições.

Foi apenas em 1923 que a legislação brasileira passou a tratar a questão de forma mais abrangente. É considerado marco do início da Previdência Social no Brasil a Lei Eloy Chaves (Decreto no. 4.682). Este decreto criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões, a primeira instituição previdenciária da história do país, inicialmente apenas para os ferroviários, e posteriormente também para trabalhadores de empresas marítimas e portuárias, serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Diferentemente das instituições anteriores, citadas acima, a Caixa de Aposentadorias e Pensões foi a primeira instituição que centralizava os direitos previdenciários de trabalhadores de diversas empresas e administrava suas contribuições e benefícios, oferecendo, além de pensões e aposentadorias, assistência médica. Também inaugurou o esquema de financiamento *tripartite*, em que trabalhadores, empregadores e o próprio Estado<sup>14</sup> partilhavam a responsabilidade de contribuir para o fundo comum. Retrospectivamente, a lei se tornou um marco do processo, pois as categorias que ganharam posteriormente direito à previdência foram *incluídas* na Lei Eloy Chaves.

---

<sup>12</sup> Montepios eram sociedades privadas, de ingresso voluntário, em que os participantes faziam pagamentos de determinado valor, para que pudessem usufruir, no futuro, de pensões.

<sup>13</sup> Segundo o Histórico apresentado no sítio do Ministério da Previdência Social <http://www.previdencia.gov.br/>.

<sup>14</sup> A contribuição do Estado não foi exatamente instituída nos moldes de hoje, mas através de uma pequena alíquota acrescentada às taxas de operação das ferrovias. A rigor, portanto, essa parcela da contribuição era financiada pelos usuários consumidores dos serviços.

Essa lei permitiu que o direito à previdência abrangesse trabalhadores de empresas privadas e atendeu, no seu início, apenas as categorias que conseguiram se organizar e questionar de maneira mais vigorosa as condições de trabalho. Não por acaso, a lei foi a resposta dada pelo legislativo para uma sequência de greves e manifestações de orientação anarquista entre 1915 e 1920, realizadas pelo sindicalismo urbano brasileiro, sob forte influência de trabalhadores europeus imigrantes (BANDEIRA; MELO, 1967).

Concordando com a interpretação de James Malloy, a lei pode ser entendida como “uma tentativa, por parte dos setores da elite do poder, de esvaziar a agitação operária mediante um enfoque reformista da questão social” (MALLOY, 1976, p. 119). Segundo o autor, este traço (o seguro social) já estava incluído na plataforma de “reforma social” do presidente Artur Bernardes, enquanto este enfrentava violentamente os grupos mais radicais do operariado. Não é por acaso, portanto, que a lei tenha incluído a categoria dos ferroviários, mais organizados e estrategicamente mais relevantes para os interesses econômicos nacionais daquela época, vinculados ao complexo cafeeiro.

É simbólico que a lei tenha sido batizada com o nome de seu autor, Eloy Chaves, industrial, produtor de café, banqueiro e político oriundo da cidade de Jundiaí, que no ano de 1917 era Secretário da Justiça de São Paulo, responsável por combater as manifestações que compuseram a greve geral daquele ano<sup>15</sup>.

O discurso de Eloy Chaves, então deputado federal, após a promulgação da lei reflete uma abordagem elitista, reformista e paternalista sobre a “questão social” – semelhante à versão alemã *bismarckiana* -, cedendo às pressões das organizações mais radicais do operariado e inaugurando a concepção tutelada de política social que seria, mais tarde, largamente atribuída a Getúlio Vargas, mas que teve seu início nas décadas anteriores.

### **3. Aprofundamento da mercantilização da vida: o papel dos Estados de Bem-Estar Social**

Num segundo momento, entre as décadas de 1930 e 1950, ocorre a criação do que ficou rotulado como Estado de Bem-Estar Social que também naquele momento respondeu às necessidades de acomodação das contradições do assalariamento dentro dos marcos do capitalismo. Num contexto de profunda crise, especialmente após a catástrofe social que as duas guerras

---

<sup>15</sup> É possível encontrar os elementos relevantes sobre a vida e a carreira de Eloy Chaves na ufanista biografia feita por Vieira (1978), depois de filtrar devidamente os elogios exagerados e desnecessários que recheiam essa típica obra oficial e autorizada.



mundiais representaram, a manutenção do capitalismo como forma de organização social exigiu um grau de intervenção e coordenação inédito por parte dos Estados Nacionais. A restauração da taxa de acumulação se deu pela intensificação das relações capitalistas, a partir da generalização do fordismo – dos EUA para a Europa e, posteriormente, para a periferia – e de seus pilares fundamentais: a produção em larga escala, o consumo de massa e a disciplina do trabalho<sup>16</sup>.

Nesse contexto, a política econômica que ficou conhecida como *keynesiana* – de crescimento e pleno-emprego – teve como substrato sociedades cobertas por sistemas de proteção social densos, cujo objetivo declarado era não apenas o *alívio* das situações emergenciais a que os assalariados e suas famílias estavam expostos, mas também a reprodução da oferta de mão de obra *apta para o trabalho* e da manutenção da população em geral *apta para o consumo*.

Entre as *inovações* propostas por Frederic Taylor e Henry Ford, no início do século XX, estão a aplicação rigorosa do método científico para a organização do trabalho e a remodelagem da fábrica em linhas de produção em série. Além disso, vale enfatizar que o papel atribuído ao trabalhador nesse *sistema* incluía dois componentes fundamentais. Primeiro, a hostilidade explícita a qualquer tipo de organização operária. Segundo, a disseminação do automóvel no padrão de consumo do trabalhador *comum*, característica que seria lentamente disseminada para os outros setores produtivos<sup>17</sup>.

A produção em larga escala e o consumo de massa impuseram à esfera produtiva certas discontinuidades tecnológicas que atrelaram definitivamente o Estado à gestão ativa das variáveis econômicas para a manutenção da estabilidade deste padrão de acumulação, tanto pelas

---

<sup>16</sup> De acordo com Mariutti (2014, p. 10), são também as finanças e a organização militar – via corrida armamentista – eixos fundamentais desse novo padrão de gasto governamental, virtualmente incessante. Esse novo padrão determinou as linhas gerais da estruturação do sistema econômico em nível mundial, não apenas através das cadeias produtivas, do comércio e do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) mas também do estímulo à pesquisa de novas tecnologias e um novo nível de articulação de interesses entre o Estado, empresas privadas e universidades. Sobre a formação e o entrelaçamento dos mecanismos monetário/financeiro, militar e tecnológico que definem a supremacia americana, ver a reconstituição feita por Perry Anderson (ANDERSON, 2002).

<sup>17</sup> O consumo “estendido” ao operário padrão foi uma das justificativas atribuídas por Gramsci para justificar porque o novo padrão de acumulação se caracterizava pela prática de *altos salários*, se comparado à remuneração do trabalho praticada nas fábricas que seguiam métodos anteriores. Outro fator explicativo, mais disseminado, é que a intensidade do trabalho em suas fábricas exigiu que Henry Ford elevasse o salário pago, para atrair trabalhadores de outros setores (GRAMSCI, 2008).

necessidades de *crédito* quanto pela preocupação com o nível de *consumo agregado*<sup>18</sup>. Este e outros elementos do novo padrão de acumulação foram apontados por Gramsci (2008), enquanto analisa o processo de penetração do fordismo na Europa. Do ponto de vista cultural – de que faz parte o padrão de consumo – o autor destaca o avanço do *americanismo* (GRAMSCI, 2008).

O conceito de Estado de Bem-Estar Social carrega significados bastante diversos, dependendo do contexto em que aparece. Com frequência é utilizado para se referir a sistemas de proteção social de características muito diferentes entre si, ou a conjuntos de políticas públicas mais ou menos abrangentes. O termo em português é uma tradução direta da expressão inglesa *welfare state*. Uma das razões para o amplo uso da expressão é a profunda influência que os *welfare state* “originais” tiveram sobre as experiências de institucionalização da seguridade social pelo resto do mundo.

No sentido que vamos adotar aqui, este conceito representa algumas experiências europeias do período pós 2ª Guerra Mundial, um contexto político e ideológico muito específico. Em períodos anteriores, podem ser identificados sistemas amplos e estatais que integrassem políticas sociais. Também se encontra referências à expressão *welfare state*<sup>19</sup> anteriormente.

Apesar disso, este conceito foi disseminado com esta conotação a partir do conhecido “Plano Beveridge”<sup>20</sup>. Este documento não cria nem ressignifica propriamente o termo. Como argumentaremos abaixo, neste relatório estão contidos os elementos centrais do programa reformista para as democracias capitalistas no pós-guerra, incluindo a reformulação das políticas sociais segundo uma “nova” concepção de seguridade social, que orientou inclusive os programas de reconstrução em alguns países que já tinham desenvolvido sistemas nacionais de proteção social

---

<sup>18</sup> Isso não quer dizer, de maneira nenhuma, que o Estado não tenha sido fundamental para a manutenção dos padrões anteriores, garantindo ativamente seu funcionamento. Porém, queremos destacar que, no período em questão, as necessidades impostas pelo processo de acumulação de capital atrelaram definitivamente o Estado à gestão permanente de *certas variáveis econômicas*, como o nível de emprego, renda, consumo, que apesar de serem associadas correntemente com políticas *tipicamente keynesianas*, não podem e não são abandonadas por governos das mais diversas orientações ideológicas.

<sup>19</sup> Sobre a trajetória da expressão *welfare state* e suas variantes em outros idiomas, segundo cada realidade nacional, ver Boschetti (2007).

<sup>20</sup> Cf. Flora & Heidenheimer (1981).

com características diversas, como foram os casos de Alemanha e França<sup>21</sup>. Os princípios que orientaram o projeto de seguridade social na Constituição brasileira de 1988 estão, em grande parte, contidas nas experiências europeias que, por sua vez, foram orientadas fortemente por este documento, em específico, e pelo caso inglês, em geral.

O Relatório Beveridge<sup>22</sup> foi o resultado final de uma pesquisa encomendada diretamente pelo Gabinete de Guerra britânico, em junho de 1941. Uma comissão interdepartamental de técnicos foi mobilizada sob o comando de William Beveridge, com o objetivo de mapear todos os instrumentos de proteção social existentes no Reino Unido e nos países aliados, além de fazer recomendações ao parlamento.

A pesquisa obteve dados de dezenas de órgãos do Estado, instituições filantrópicas, outras entidades e indivíduos a respeito dos seguintes temas: seguro-saúde, seguro-desemprego, aposentadorias, pensões para viúvas e órfãos, compensação por acidentes e doenças de trabalho, assistência suplementar para idosos, assistência social, etc. Não foram incluídas políticas de habitação, educação ou acordos coletivos de trabalho.

É interessante observar que os resultados obtidos pelo levantamento inicial daquilo que havia no país indicava uma ampla provisão social prévia, o que permitiu aos militares que sintetizaram o documento a satisfatória conclusão que:

[Os resultados] mostram o gratificante fato de que ‘a provisão para a maioria das muitas variedades de necessidades durante a interrupção dos rendimentos e outras causas que podem ocorrer nas modernas comunidades industriais já foi feita na Grã-Bretanha numa escala não superada e dificilmente

---

<sup>21</sup> Vianna (1998, p. 37), se apoia em Rimlinger (1971) e Dummont (1988) para destacar a influência do Relatório Beveridge nessas reformas: “O autor mostra como o debate sobre a reforma do sistema de proteção social na Alemanha, por exemplo, foi intenso desde os trabalhos que culminaram na Carta Constitucional de Bonn, em 1949. A grande discussão, que não só estava referenciada ao plano Beveridge como contou com a participação do próprio, se travava em torno de como transitar do ‘protecionismo’ característico do antigo modelo para uma fase de desenvolvimento ‘econômico-social’ da seguridade. (...) Para Dummont (1988), também se inspirava no Plano Beveridge a proposta de lei enviada por De Gaulle à Assembleia Nacional solicitando a reorganização da seguridade social francesa no pós-guerra”.

<sup>22</sup> Beveridge (1942). Também nos apoiamos no documento do Gabinete de Guerra Britânico, de caráter confidencial, foi circulado cinco dias depois da publicação do relatório no parlamento (“Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547, 1942).

rivalizada por qualquer outro país no mundo. (Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547, 1942, p. 2, tradução livre) <sup>23</sup>

O segundo objetivo da comissão foi fazer recomendações para o parlamento inglês sobre a melhor maneira de o Estado prover essas carências em âmbito nacional. O relatório contém uma extensa e detalhada lista de procedimentos recomendados para cada uma das modalidades de proteção, baseados na comparação entre os mecanismos existentes e em suas dificuldades.

De maneira geral, as proposições tendem a ser sintetizadas na literatura<sup>24</sup> em dois sentidos. Esses dois “eixos” constituiriam exatamente a “novidade” que o relatório ofereceu para a ideia de seguridade social e foram, a partir de então, considerados os elementos fundamentais da seguridade social *beveridgiana*.

O primeiro desses é a *unidade*, critério que teve como função inicial a proposta de homogeneizar os serviços e benefícios monetários que faziam parte dos mecanismos de proteção social existentes em políticas únicas e específicas para cada modalidade. Além disso, pressupõe a ideia de centralizar – ou, ao menos coordenar - a gestão de cada um dos seguros existentes.

O segundo princípio que marcou definitivamente essa concepção de bem-estar social é a *universalidade*, que diz respeito à cobertura indiscriminada de todos os cidadãos – abolindo critérios discriminatórios como, por exemplo, a posse de um emprego formal, a participação em determinada categoria profissional ou qualquer critério de pobreza e necessidade<sup>25</sup>. No caso da previdência, a universalidade abre espaço para que os sistemas de benefícios incluam cidadãos que não necessariamente tenham contribuído para o sistema ao longo de sua vida ativa, por não ter estabelecido relações de trabalho formal estáveis o suficiente.

Além desses princípios que regem o acesso aos benefícios, outro componente fundamental do que ficou conhecido como Plano Beveridge, e que pode ser considerado como uma novidade para os sistemas de proteção social foi o desenho de uma estrutura de financiamento

---

<sup>23</sup> “They show the gratifying fact that ‘provision for most of the many varieties of need through interruption of earnings and other causes that may arise in modern industrial communities has already been made in Britain on a scale not surpassed and hardly rivaled in any other country in the world.’”

<sup>24</sup> Ver, por exemplo, Rimlinger (1971) e Marshall (1975) e Vianna (1998).

<sup>25</sup> O sentido de universalidade da *abrangência* prevaleceu até os anos mais recentes na concepção das políticas públicas. Porém, lendo o relatório original, é interessante notar uma certa ambiguidade, pois a ideia de *universalidade* denota também a obrigação do Estado em prover *todas* as necessidades básicas de cada cidadão, nesse sentido *universalmente*, segundo os parâmetros definidos socialmente (VIANNA, 1998, p. 37).

própria para a seguridade social. É certo que o esquema tripartite de contribuição já estava em vigor há algum tempo, desde o *National Insurance Act (1911)*, gozando inclusive de aceitação geral entre trabalhadores e empregadores<sup>26</sup>. A novidade está em justamente utilizar essas contribuições como fundo próprio para pagamento de uma série de novos benefícios, num orçamento único vinculado a eles.

Porém, qual é o sentido que orienta essa reforma? Apesar das importantes informações contidas no Relatório Beveridge terem enriquecido o conhecimento dos parlamentares ingleses a respeito do tema e possibilitado a proposição de um detalhado arranjo institucional para a seguridade, parece acertado dizer que mesmo antes da criação dessa comissão, suas intenções já estavam, desde o início, delineadas. Assim, a importância do relatório não reside necessariamente na qualidade da pesquisa realizada, nem na criatividade dos participantes da comissão em desenhar um inovador arranjo institucional. Antes, o relatório foi encomendado para justificar a necessidade da institucionalização desse conjunto de políticas sociais num escopo mais amplo. Para o caso inglês, particularmente, essa reforma representava uma grande ruptura em relação ao tratamento da questão social, até então marcada pela longa trajetória da Lei dos Pobres que só foi oficialmente abolida em 1948.

A necessidade de reforma da seguridade social (não apenas a inglesa) só pode ser compreendida dentro do contexto do período. A destruição provocada pela 2ª Guerra Mundial provocou mudanças extremamente traumáticas nos países europeus. Sobretudo, considerando a memória desta geração que havia vivido, num intervalo de poucos anos, a dolorosa experiência da 1ª Guerra Mundial, os desequilíbrios econômicos da década de 1920, a fome e o desemprego em massa decorrentes da Crise de 1929. É possível ter ideia da profundidade dessas mudanças através dos dados demográficos, sociais e econômicos.

Porém, mais relevante, é captar a percepção de insegurança e catástrofe da população desses países, que tornavam o retorno ao mundo pré-1914 “não apenas impossível, como impensável” (HOBSBAWM, 2009, p. 111). A trajetória que determinou o fim da Ordem Liberal Burguesa e de muitos de seus valores oferecia à humanidade, na conhecida interpretação de

---

<sup>26</sup> “(...) the finance of the Plan for Social Security rests on the present three-part scheme of contribution, from workers, employers and the State, which was established in 1911, has been in force for thirty years and has won general acceptance” (Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547, 1942, p. 2, tradução livre).

Hobsbawm, três opções que concorriam pela hegemonia político-intelectual: o comunismo marxista, o fascismo e o capitalismo reformado.

Nos países que seguiram a via da “democracia social”, as experiências de *welfare state* puderam ser gestadas a partir da ascensão ao poder de partidos trabalhistas socialdemocratas na década de 1930, realizando de maneira experimental uma união “incômoda”<sup>27</sup> entre capital e trabalho. Acima de tudo, rejeitando as recomendações da ortodoxia econômica que geraram resultados socialmente desastrosos na maioria dos países centrais – tanto pela incapacidade de prever a quebra da bolsa de Nova Iorque<sup>28</sup>, quanto pelos primeiros anos de tentativas de “gerir” a crise<sup>29</sup>. Entre os exemplos mais emblemáticos – porque pioneiro e influente – está a trajetória sueca, arquitetada, entre outros, por Gunar Myrdal, que a partir de 1932 inicia um grande plano de reestruturação econômica em que a proteção social assumia papel central (HOBSBAWM, 2009, p. 111).

Outras iniciativas similares – mais ou menos conscientes ou fragmentadas – foram implantadas em diversos países, em tentativas empíricas de cumprir o desafio central de compatibilizar a democracia<sup>30</sup> e a economia de mercado. Por um lado, manter em funcionamento um capitalismo privado extremamente complexo e burocratizado<sup>31</sup>. Por outro, conter as demandas sociais crescentes de um enorme contingente populacional recém-introduzido na vida urbana e na economia de mercado.

A planificação econômica, certamente influenciada pelo caso soviético (inabalável durante a crise), assumiu nas economias capitalistas o estilo de política econômica que viria depois a ser sistematizada e difundida sob o rótulo de *keynesiana*. O principal eixo estruturante da ação do

---

<sup>27</sup> A expressão é de Harvey (2007b, p. 7).

<sup>28</sup> O economista Irving Fisher, que antes da crise era o responsável pelas prestigiadas análises e previsões econômicas do Yale Forecast Service, publicou repetidamente nos meses imediatamente anteriores à quebra da Bolsa declarações otimistas sobre o ritmo e a solidez da valorização das ações. Algumas de suas frases foram celebrizadas pelo difundido livro de Galbraith (1988).

<sup>29</sup> Uma análise muito ilustrativa dos esforços intelectuais para “gerir” a crise, ou ao menos combater a sua propagação por outros mercados e países pode ser creditada ao próprio Irving Fisher (FISHER, 1933).

<sup>30</sup> A razoavelmente recente massificação do voto, a influência do poder econômico na esfera política, a autonomização de grupos restritos de tomadores de decisões que afetam milhares de pessoas e a ditadura marxista são alguns dos pontos de partida do jurista Carl Schmitt, durante a década de 1920, para uma crítica ao “sistema parlamentar representativo”. A influência – polêmica – de seu pensamento sobre o nazismo, anos depois, mostra como a fronteira conceitual nebulosa entre democracia e ditadura se manifestava naquele período. Cf. Schmitt (1996).

<sup>31</sup> Características inerentes à evolução da economia e à subordinação do homem às necessidades da máquina: “Por trás do tecido esgarçado do capitalismo competitivo avulta uma portentosa civilização industrial, com sua paralisante divisão do trabalho, sua padronização da vida, bem como sua supremacia do mecanismo sobre o organismo e da organização sobre a espontaneidade” (POLANYI, 2012, p. 209).

Estado era a política de pleno-emprego. Não apenas do emprego da numerosa mão de obra desempregada, mas a noção ampliada de emprego, de todos os *fatores* econômicos disponíveis e, no momento da crise, ociosos.

Esta dimensão mais imediata da política econômica, observável em toda a sua força e emergência na década de 1930, consolidaria o processo de adensamento do aparato burocrático do Estado em função da acumulação capitalista, que havia ocupado os teóricos do imperialismo décadas antes<sup>32</sup>. O esforço de guerra mobilizado depois de 1939 levaria ao paroxismo essa tendência, elevando a questão da planificação a outro plano: abrangendo a preocupação do aparato estatal sobre a economia desde a produção ao consumo de massa<sup>33</sup>.

Olhando retrospectivamente, seria impróprio pensar no Estado como o sujeito – consciente ou inconsciente – ou mesmo o vetor principal dessa mudança que transformou de forma lenta e difusa as estruturas do cotidiano. Porém, pensamos ser adequado enfatizar seu papel como *condição necessária* para a transformação ocorrida nesse período, materializado na intervenção econômica em vários níveis, na criação do aparato de políticas públicas e, não menos importante, a repressão aos elementos estranhos à ordem.

Do ponto de vista estratégico das elites econômicas, o funcionamento estável e “virtuoso” do sistema econômico nessas bases foi considerado necessário não apenas para “salvar o capitalismo de si mesmo”, mas também no sentido de preservar os espaços nacionais do avanço das ideias comunistas – sem falar do comunismo *em si*. Nesse sentido, é impossível realizar uma apreciação sobre as décadas de 1920 em diante ignorando o duro e persistente combate anticomunista realizado em todas as esferas da cultura, desde a violação dos direitos civis básicos

---

<sup>32</sup> Hobson (1987) e Lênin (1991) oferecem duas interpretações radicalmente distintas, porém com muitos pontos de intersecção. A questão da constituição dos monopólios sociais que manifestam seus interesses à medida que moldam o Estado é fundamental para compreender as determinações da fase imperialista do capitalismo. Ambos mostram como uma economia industrial avançada evolui para estruturas que não podem prescindir do Estado para manter em nível razoável a disponibilidade de recursos, as vias de realização de sua produção e, o que sintetiza todos os elementos, as condições para a acumulação.

<sup>33</sup> Já no início do século Lênin (1991), partindo da lei geral da acumulação de Marx expõe a dinâmica e a intensidade da concorrência intercapitalista, cuja evolução histórica constrói uma nova fase do capitalismo, qual seja, o Imperialismo, onde o mais sagaz não é mais aquele que produz para o mercado e encontra – por instinto ou acidente – uma demanda latente, mas aquele que prevê, especula e estabelece laços entre empresas, bancos e o Estado.

realizada durante anos pelo macarthismo estadunidense, até a organização política da socialdemocracia cristã nos países europeus<sup>34</sup>.

Por outro lado, a disseminação do fordismo determinou a nova dinâmica do mundo de trabalho, desde a disciplina cotidiana das fábricas e escritórios, até a formatação e padronização das políticas sociais. Na tentativa de compatibilizar a tendência à massificação da democracia com as necessidades da sociedade industrial moderna, foram criados – ou aprimorados – os sistemas nacionais públicos de políticas sociais.

Nesse sentido, as três vias alternativas no pós-guerra – comunismo, fascismo e capitalismo reformado – coincidem em dois pontos fundamentais que garantiram o amadurecimento do padrão de acumulação capitalista vigente e a intensificação das relações de mercado em níveis inéditos: a planificação econômica e a organização industrial fordista.

Os arranjos realizados pelo bloco capitalista no pós-guerra – entre os quais os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental foram apenas um dos elementos – tinham basicamente duas orientações gerais (HARVEY, 2007a).

A primeira delas era prevenir uma volta à catástrofe econômica pela qual as populações de todos esses países haviam passado durante a década de 1930 e cuja memória estava totalmente vinculada ao desfecho sangrento e destrutivo que a 2ª Guerra Mundial representou para aquela geração. Para isso, foram criados mecanismos de controle e estabilização das relações internacionais, sobretudo no âmbito comercial e financeiro, com o objetivo de assegurar a paz – leia-se, a estabilidade das transações comerciais e a retomada dos investimentos externos – e impedir novo acirramento das rivalidades interestatais. Esse sistema, de que fazem parte os acordos de Bretton Woods, mas não se limita a eles, foi não apenas orquestrado e modelado pelos EUA, mas também mantido materialmente pela sua política externa, de maneira a consolidar a sua hegemonia no sistema político internacional. No caso específico do Japão e da Alemanha, que eram econômica e territorialmente estratégicos, o aporte de recursos para os planos de reconstrução foi ainda mais significativo, assim como o controle do Estado sobre o processo de recuperação econômica.

---

<sup>34</sup> A paranoia anticomunista nos países capitalistas é certamente um fator explicativo para o fortalecimento e manutenção do Estado de Bem-Estar Social, principalmente com a exacerbação dessa polarização na Guerra Fria. Todavia, não podemos deixar de mencionar, nesse ponto, a importância das correntes de esquerda alternativas ao comunismo soviético que sofriam, no mesmo período, intensos ataques deste. Sobre esse assunto, são particularmente ilustrativas as disputas internas na Frente Popular na Guerra Civil Espanhola, narradas, por exemplo, por Orwell (2003) e Hemingway (2004).



A segunda orientação era contrapor-se ao avanço do “comunismo”, ameaça que se manifestava primeiro através da expansão territorial do socialismo soviético sobre os territórios vizinhos, mas também através do fortalecimento interno dos partidos comunistas em diversos países. Isso implicava, primeiramente, em organizar a rede de relações diplomáticas e militares – a OTAN, por exemplo – que comporia o cenário da Guerra Fria, nos anos seguintes. E, internamente, adotar uma estratégia política, policial e macroeconômica que anulasse as possibilidades de disseminação de qualquer tipo de pressão anticapitalista. Essa estratégia consistiu, no campo econômico, em aprimorar os mecanismos de política econômica, regulação, intervenção e atuação direta do Estado com um compromisso fixo no crescimento econômico e no pleno emprego. Muitos mecanismos haviam sido criados, testados e legitimados pelas tentativas de combate aos efeitos da crise de 1929 – sobretudo o desemprego e a fome – e seus resultados “virtuosos” para o sistema econômico foram certamente consolidados pelo esforço de guerra a partir do final da metade da década de 1930<sup>35</sup>. Porém, o cenário político e ideológico do período pós-1945 desautorizava experiências semelhantes ao nazi-fascismo, onde correntes políticas (partidárias e sindicais) divergentes puderam ser simplesmente aniquiladas, enquanto se implantava uma versão máxima e totalitária da racionalidade capitalista.

Apenas nesse sentido é possível compreender como e porque se consolidaram aquelas democracias liberais, em que sindicatos e partidos socialdemocratas conseguiram uma influência muito real e “o Estado, de fato, tornou-se um campo de forças que internalizou as relações de classe” (HARVEY, 2007a, p. 18). Estas foram as condições para o estabelecimento do “compromisso” entre o capital e o trabalho. Na prática, os Estados de Bem-Estar Social – de abrangência geográfica, populacional e temporal bastante restrita – representaram a expressão mais avançada deste arranjo e, dentro deles, o sistema de proteção social assumiu, simultânea e contraditoriamente, o papel de conquista social e de freio de transformações mais profundas. A permeabilidade das instituições às demandas sociais, mobilizadas através dessas organizações, não alterou ou amenizou o fato de que a burocracia estatal manteve um amplo grau de autonomia na gestão do sistema econômico<sup>36</sup> apesar das diferentes interpretações que possam existir sobre o “*embedded liberalism*”. Esta expressão que designa o período do pós-guerra, comumente traduzida

---

<sup>35</sup> No caso de Alemanha, Áustria, Hungria e Polônia, por exemplo, pode-se estender a catástrofe à imposição das reparações de guerra e a profunda crise e hiperinflação durante a década de 1920 (HOBSEAWM, 2009, p. 94). Cf. Bresciani-Turroni (1989).

<sup>36</sup> Mariutti (2014, p. 11) descreve o processo pelo qual esta fase do capitalismo aprofunda a tendência à socialização da produção e entrelaçamento necessário entre a concentração e a centralização do capital e a necessária concentração do poder no Estado.

como “liberalismo *regulado*”, pode transparecer que naquele curto período de tempo as tendências centrais do capitalismo tenham sido amenizadas. Porém, nos parece correto entender a expressão dentro dos limites precisos sugeridos por Harvey:

Actualmente es habitual referirse a esta organización político-económica como «liberalismo embridado» para señalar el modo en que los procesos del mercado así como las actividades empresariales y corporativas, se encontraban cercadas por una red de constreñimientos sociales y políticos y por un entorno regulador que en ocasiones restringían, pero en otras instancias señalaban la estrategia económica e industrial. (HARVEY, 2007a, p. 17)

Nesse sentido, a proteção social se enquadra na rede de constrangimentos sociais e políticos que envolviam as relações capitalistas e amenizavam, de fato, as condições de reprodução da vida material dos indivíduos. Enquanto isso, serviam de suporte para a intensificação do modo de produção capitalista em vários sentidos, em especial nas necessidades estratégicas de grandes complexos industriais: a produção e o consumo em massa.

#### **4. Considerações finais**

Os diversos mecanismos de proteção surgidos em cada uma das sociedades contra as dificuldades impostas pela relação salarial – que tinham sido criados difusamente nas décadas anteriores como reação à mercantilização cada vez maior do trabalho e da terra – foram, num segundo momento, organizados e absorvidos parcialmente pelo Estado. Num terceiro momento, os mecanismos de proteção social em larga escala integraram um sofisticado arranjo que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social. Isso possibilitou a penetração ainda maior das relações capitalistas nas diversas dimensões da vida cotidiana, à medida que os efeitos negativos dessa penetração puderam ser amenizados, ao menos do ponto de vista da reprodução material.

Para o sucesso dessa estratégia, os arranjos socialdemocratas tiveram de ser construídos, desde o início, a partir de uma profunda articulação entre sua estrutura e todos os outros componentes da política macroeconômica. Em particular, seu funcionamento virtuoso dependia de uma economia capitalista *em crescimento*, para compatibilizar os interesses antagônicos afetados pelo caráter e magnitude das políticas públicas. O conflito mais explícito, nesse sentido, gira em torno da definição do tamanho e da distribuição da carga tributária arrecadada e destinada para o gasto social.

Porém, a composição de complexos sistemas de arrecadação e gasto social não foram de maneira nenhuma estranhos à lógica da acumulação e do ponto de vista abstrato parece claro que a canalização de recursos para esses fins só pode avançar até o ponto em que não comprometa a taxa de acumulação global<sup>37</sup>.

Em primeiro lugar, como já descrevemos, os benefícios do sistema de proteção social deveriam legitimar-se socialmente, amenizando as tensões sociais. A mitigação ou o abrandamento da questão social – em cuja vitrine estão (ou estiveram) os países da Europa Ocidental – possibilitou a generalização do assalariamento no mercado de trabalho e a disseminação de um novo padrão de consumo. As políticas sociais – sobretudo as de garantia de renda – forneceram suporte essencial para a estabilidade e a tremenda expansão do consumo de massa que foram parte essencial da sustentação dos saltos de escala e produtividade da indústria, até hoje.

O limitado alcance geográfico e populacional dessa faceta dos “anos dourados” também só pode ser explicado pela reprodução, na periferia do capitalismo, da produção em larga escala, porém num nível de exploração muito mais intensa que nos países centrais. As empresas transnacionais que reproduziram, nos países que adotaram estratégias de industrialização pesada, o chamado padrão de concorrência *multidoméstico* realizaram grandes transferências de excedentes, via remessas de lucros e outras transações internas, que certamente facilitaram a acomodação das necessidades de um Estado de Bem-Estar generoso nos países em que se encontravam suas matrizes, como níveis salariais mais elevados e uma carga tributária mais pesada (TEIXEIRA, 1983).

Em segundo lugar, o orçamento público, alargado pela arrecadação das contribuições previdenciárias e outras formas de tributação ligada às políticas sociais, passou a ser usado – recorrentemente, em diversos países – para o financiamento do próprio capital, alavancando ainda mais a acumulação. A disponibilidade de grandes montantes de recursos oriundos da “poupança salarial”, entre outros fundos diversos com prazos bastante longos, permitiu a articulação entre o

---

<sup>37</sup> Nesse sentido é possível compreender as diferentes possibilidades colocadas para países do centro e da periferia do sistema, e como as transferências internacionais de excedente determinaram porque esse arranjo supostamente virtuoso só pôde vigorar num alcance temporal, espacial e populacional extremamente restrito.

fundo público e o circuito de crédito para grandes investimentos, em geral de maturação mais longa e retorno incerto<sup>38</sup>.

Propõe-se portanto, discutir essa questão a partir das contradições que apontamos, em dois eixos. Primeiro, na constatação de que os sistemas de proteção social representam conquistas por parte dos trabalhadores – e demandas muito presentes na agenda, onde esses sistemas são mais limitados. Segundo, que os sistemas de proteção social, ou o *gasto social*, de uma perspectiva mais ampla, se choca necessariamente com as possibilidades de acumulação global, e representa um conflito distributivo básico entre capital e trabalho, num nível que está mediado concretamente por questões como a dívida pública, cuja atualidade é evidente não apenas no caso grego. E terceiro, a partir da noção de que os sistemas de proteção social possibilitaram – e possibilitam – o aprofundamento de um modo de vida extremamente mercantilizado, seja do ponto de vista das relações de trabalho, do consumo e de todas as outras dimensões da vida. Portanto, uma estratégia que se proponha a reverter ou amenizar esse processo deve necessariamente considerar os problemas práticos decorrentes de uma reforma nos sistemas de proteção social.

### **Referências Bibliográficas**

ANDERSON, P. Force and Consent. **New Left Review**, n. 17, 2002.

ANDRIETTA, L. S. **A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1988-2014)**: Dissertação de mestrado. Campinas: Unicamp, 2015.

BANDEIRA, M.; MELO, C. **O ano vermelho: a revolução russa e seus reflexos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

BEVERIDGE, W. **Social Insurance and Allied Services**. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BIHR, A. **Da Grande Noite à Alternativa**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BOSCHETTI, I. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatorio da Cidadania (IBASE)**, n. 11, p. 91–98, 2007.

BRESCIANI-TURRONI, C. **Economia da Inflação: o fenômeno da hiperinflação alemã nos anos 20**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1989.

---

<sup>38</sup> No Brasil, a utilização, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), são exemplos dessa articulação que, no caso brasileiro, remete às reformas institucionais da década de 1960 (TAVARES; ASSIS, 1985).

- CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- DOBB, M. **Salários**. São Paulo: Cultrix, 1986.
- DUMONT, J. P. **Les systèmes étrangers de sécurité sociale**. Paris: Economica, 1988.
- FISHER, I. The debt-deflation theory of Great Depressions. **Econometrica**, v. 1, p. 337–357, 1933.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. The Historical Core and Changing Boundaries of The Welfare State. In: **The Development of Welfare States in Europe and America**. Political science. Sociology. Londres: Transaction Publishers, 1981.
- FROHMAN, L. **Poor Relief and Welfare in Germany from the Reformation to World War I**. New York: Cambridge University Press, 2008.
- GALBRAITH, J. K. **1929, o colapso da bolsa**. São Paulo: Pioneira, 1988.
- GRAMSCI, A. **Americanismo e Fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008.
- HARVEY, D. **Breve historia del Neoliberalismo**. Madrid: Akal Ediciones, 2007a.
- HARVEY, D. Neoliberalismo como Destruição Criativa. **Interfacehs**, v. 2, n. 4, p. 1–30, 2007b.
- HEMINGWAY, E. **Por quem os sinos dobram?**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- HOBSON, J. A. **Imperialism: a study**. Ann Arbor: University of Michigan, 1987.
- LENIN, V. I. **Imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1991.
- LUXEMBURGO, R. **A acumulação de capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo**. São Paulo: Abril, 1984.
- MALLOY, J. M. Previdência Social e Classe Operária no Brasil (notas de pesquisa). **Estudos Cebap**, n. 15, p. 116–131, 1976.
- MARIUTTI, E. B. **Violência, capitalismo e mercadorização da vida: Textos para discussão**. Campinas: IE-Unicamp, 2014.
- MARSHALL, T. H. **Social Policy in the Twentieth Century**. Londres: Hutchinson University Library, 1975.
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

Memorandum of the War Cabinet W.P. (42) 547. Social Insurances and Allied Services: Summary of Report by Sir William Beveridge. **The National Archives, Catalogue Reference: cab/66/31/27**, n. c, 25 nov. 1942.

ORWELL, G. **Homenaje a Cataluña**. Madrid: Editorial El País, 2003.

PERELMAN, M. **The Invention of Capitalism: classical political economy and the secret History of primitive accumulation**. North Carolina: Duke University Press, 2000.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLANYI, K. Nossa Obsoleta Mentalidade de Mercado. In: **A Subsistência do Homem e Ensaios Correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 209–227.

RIMLINGER, G. V. **Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia**. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1971.

SCHLUDI, M. **The Reform of Bismarckian Pension Systems**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

SCHMITT, C. **A Crise da Democracia Parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.

TAVARES, M. DA C.; ASSIS, J. C. DE. **O Grande Salto para o Caos**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1985.

TEIXEIRA, A. **O Movimento da Industrialização nas Economias Capitalistas Centrais no Pós-guerra**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 1983.

TOSTA, J. G.; FRANCO, T. F. A Acumulação Primitiva no “Novo” Imperialismo – algumas contribuições de Michael Perelman e David Harvey. **Anais do 6o Colóquio Internacional Marx Engels**, 2009.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

VIEIRA, H. P. **Eloy Chaves Precursor da Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.