

## **Seguridade Social: a Armadilha dos Conceitos<sup>(\*)</sup>**

**Ivanete Boschetti<sup>(\*\*)</sup>**

### **Introdução**

A Constituição de 1988 institucionalizou o conceito seguridade social para designar uma forma nova e ampliada de implementar e articular políticas já existentes no Brasil desde o início do século XX. Esta Constituição tem o mérito de introduzir um novo conceito e propor uma reestruturação e reorganização inovadoras das políticas que passam a compor esta área: previdência, saúde e assistência. Mas não é a Carta Magna que decreta o surgimento da seguridade social. Inexistente na língua portuguesa, este termo é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa, para designar um conjunto variável de programas e serviços sociais. Mas, seja como inclusão recente no Brasil, ou como prática consolidada em outros países, o termo "seguridade social" permanece marcado pela imprecisão conceitual (Vianna, 1994).

No caso da seguridade social brasileira, já apontamos em texto anterior que esta raramente é tratada a partir de suas propriedades heurísticas ou analisada empiricamente na sua totalidade. A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática, e mesmo os planos e relatórios governamentais, restringe a seguridade social ao seguro previdenciário, ou analisa cada uma das políticas que a compõe isolada e autonomamente, tentando relacioná-las à uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil (Boschetti, 2000). Ainda que não seja um consolo, é importante considerar que esta não constitui uma tendência exclusiva do Brasil. Em outros países da América Latina e da Europa observa-se esta mesma tendência (Mesa-Lago, 1989 e 1996; Dumont, 1995).

Permanece, assim, a urgente necessidade de realizar e fortalecer as iniciativas que se esforçam para compreender a seguridade social em sua totalidade, destrinchando suas propriedades e conexões e, com isso, aproximar-se de uma maior precisão conceitual, bem como de uma explicitação mais fidedigna de sua conformação no Brasil. Não se trata apenas de buscar um preciosismo teórico e conceitual, mas de compreender e melhor delimitar a esfera de intervenção, bem como suas potencialidades, limites e possibilidades na garantia dos direitos e do bem estar dos cidadãos.

### **O significado e diversidade dos conceitos**

---

(\*) Texto preparado originalmente como item do projeto de pesquisa intitulado "A Seguridade Social Dilapidada: Elementos Determinantes de sua Fragmentação no Brasil", apresentado ao CNPq em julho de 2002. Material didático para a disciplina Seguridade Social I – Previdência e Assistência. Brasília, SER/UnB.

Um conceito não caracteriza-se apenas como especulação abstrata ou representação de determinado objeto pelo pensamento. Para além desta definição, os conceitos possuem a propriedade de definir e/ou evidenciar as características gerais e específicas de um fenômeno, do seu modo de ser. Assim, quanto mais claro e preciso o conceito, maior sua capacidade de reproduzir a realidade, bem como de conformar regras e normas que possam operacionalizá-lo.

Nesse sentido, é possível atribuir um significado específico ao termo seguridade social? Quais são as características que compõem e dão sentido a este conceito? Seguridade social confunde-se com seguro social, política social, *welfare state*, Estado de Bem Estar Social ou Estado Providência? Será que estes termos designam os mesmos fenômenos, apresentando uma simples distinção vernacular<sup>1</sup>? Ou será que cada termo expressa particularidades de cada nação a que se refere? Quais são os elementos que distinguem tais conceitos?

Estas questões surgem da constatação que, na literatura brasileira, muitos destes termos são utilizados como sinônimos, ou não são suficientemente problematizados. E no entanto, os termos utilizados em diferentes países não possuem o mesmo sentido, porque impregnados de historicidade e especificidades, e sua simples tradução acaba gerando confusão na explicitação dos fenômenos que pretendem apreender.

Um primeiro esforço que julgamos necessário, e que constitui um dos aspectos a ser aprofundado na pesquisa, é o de melhor precisar o termo seguridade social, distinguindo-o de termos que o circundam, como os apresentados acima, que podem até determinar sua configuração, mas que, inegavelmente, não são sinônimos. Exemplo destas questões é a própria definição do termo "seguridade" na língua portuguesa, que passou a integrar os Dicionários de Língua Portuguesa a partir de 1988. O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (versão eletrônica 3.0), ao explicar a etimologia da palavra explica: "[Do fr. *sécurité* ou do ingl. *security*, ambos do lat. *securitate*.]", que por sua vez significa segurança e define o conceito amplamente como sendo o "*Conjunto de medidas, providências, normas e leis que visam a proporcionar ao corpo social e a cada indivíduo o maior grau possível de garantia, sob os aspectos econômico, social, cultural, moral e recreativo*". Já o Dicionário Eletrônico Houaiss (versão 1.0) introduz a idéia de universalidade, mas restringe o âmbito da seguridade às ações incluídas na Constituição de

---

(\*\*) Assistente Social, professora do Programa de Pós Graduação em Política Social da UnB. Mestre em Política Social pela UnB, Doutora em sociologia pela EHESS/Paris. Pesquisadora do CNPq.

<sup>1</sup> Um exemplo da dificuldade vernacular está expressa nas traduções de obras anglo-saxônicas. O termo *welfare state* é traduzido em algumas obras brasileiras e espanholas como Estado de Bem Estar e Estado de Bienestar (cf. tr. do livro de Norman Johnson e Ian Gough citados na bibliografia). Já nas obras portuguesas, esse mesmo termo é traduzido como "Estado Providência" que, por sua vez, origina-se do francês "Etat Providence". A maioria das obras francesas, ao se referir ao seu "modelo" de proteção social, utiliza este termo, e ao referir-se aos "modelos" dos países anglo-saxões utiliza a expressão original *welfare state*. No relatório Beveridge, publicado em 1943 no

1988: *"Previdência social em moldes mais amplos, abrangendo toda a população. Conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade que, integradas, asseguram a saúde, a previdência e a assistência social"*.

A primeira distinção que nos parece importante de ser aprofundada é entre os conceitos *Welfare State* (anglo saxão), *Etat-Providence* (francês) e *Sozialstaat* (alemão) e sua distinção do termo seguridade social. São conceitos elaborados em cada nação para designar determinadas formas de intervenção estatal na área social e econômica e muitas vezes incorporados ou traduzidos sem o devido cuidado na sua precisão e explicitação. É comum encontrar na literatura anglo-saxônica a utilização do termo *welfare state* para designar genericamente os países que implementaram políticas sociais sob a orientação fordista-keynesiana, ainda que os próprios não se caracterizem como tal, como é o caso da França e da Alemanha<sup>2</sup>. Também é usual encontrar na literatura brasileira este mesmo movimento, ou então utilizar sua tradução (Estado de Bem-Estar) para explicar a realidade brasileira. Encontra-se ainda, mas de modo menos freqüente, também a utilização do termo Estado Providência para designação genérica da ação social do Estado.

A questão que nos parece pertinente é até onde é possível utilizar tais expressões para explicar fenômenos surgidos em contextos sócio-econômicos específicos? Ou ainda, até que ponto, ao utilizar a expressão traduzida para outro idioma, estamos refletindo ou explicando a realidade local?

O *welfare state*, uma das expressões mais utilizadas a partir de meados do século XX, para designar o "conjunto" de políticas sociais que se erigiram com base no modelo fordista-keynesiano, por exemplo, é utilizada, muitas vezes, de modo impreciso, seja para designar todo e qualquer tipo de política social implementada, seja para reduzir seu escopo à esfera de políticas específicas. Exemplo desta última possibilidade é o trabalho de Marques (1997:23), quando define *welfare state* como "(...) *um conjunto de políticas sociais desenvolvido pelo Estado no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego*". Nesta definição o *welfare state* é reduzido à política que no Brasil denominamos previdência e que, nos países europeus, é freqüentemente designada como seguro social. A própria autora explica sua opção pelo uso restrito do termo:

*Alguns autores, tais como Wilensky, ampliam este conceito ao agregarem, entre outras, a habitação e a educação, como áreas de atuação do 'welfare'. Preferiu-se usar a definição*

---

Brasil, a expressão "social security" foi traduzida como segurança social. Neste texto, para evitar as armadilhas das traduções, iremos manter as expressões em seu idioma original.

<sup>2</sup> A polêmica sobre a utilização genérica do termo, ou como identificar se um país é ou não um *welfare state* está presente em vasta literatura, embora sem tradução para o português. Para citar os autores mais conhecidos e que serão objeto de análise nesta pesquisa, ver Titmuss (1974), Flora & Heidenheimer (1981) Esping-Andersen (1991), Gough (1982), Mishra (1995), Rosanvallon (1981), Dumont (1995), Murad (1993), Filgueira (1997). Os principais autores a adotarem e utilizarem a expressão no Brasil são Aureliano & Draibe (1989); Draibe (1990), Vianna (1998).

*restrita porque, na maioria dos países, as políticas de renda de substituição e de cuidados com a saúde são consideradas, tanto do ponto de vista do volume de recursos envolvidos como das políticas desenvolvidas, o principal objeto de ação do Estado em matéria de proteção social (Marques, 1997:23).*

Esta afirmação suscita ao menos duas observações. Primeiro, as políticas de substituição de renda (sejam sob a forma de seguros ou de assistência) e a atenção à saúde podem ser os pilares do *welfare state*, mas não são as únicas, de modo que esta perspectiva restringe o escopo da proteção social. E segundo, a utilização e definição de um conceito é simplesmente resultado de uma "opção" do pesquisador ou deve procurar expressar a totalidade e complexidade do real, assumindo a forma de "concreto pensado" (Marx, 1983)?

Não nos importa aqui, especificamente, discutir o conceito utilizado por um ou outro autor, mas indicar a imprecisão existente e a necessidade de maior aproximação conceitual.

Sabe-se que a conceituação, assim como os argumentos sobre origem e abrangência do *welfare state* são cercadas de polêmicas e divergências, inclusive quanto à utilização do termo para designar realidades históricas, econômicas e sociais particulares (Pierson, 1991; Gough, 1982).

Entretanto, parece consensual entre os autores que os seguros sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de risco derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha na era Bismarckiana. Neste país, a expressão *Sozialstaat* (Estado social) é utilizada para designar o conjunto de políticas de proteção social que inclui os seguros sociais, mas não se restringe a eles (Kott, 1995). Por outro lado, a expressão *Wohlfahrstaat*, que seria a tradução literal de *welfare state*, era empregada na Alemanha desde 1870 pelos socialistas e designava também os aspectos positivos da ação da polícia alemã (Rosanvallon, 1981:141).

A autora alemã observa que a legislação que instituiu o primeiro seguro-saúde obrigatório em 1883, sob o governo de Bismarck, foi precedida por uma série de legislações pontuais que asseguravam assistência social aos pobres. A primeira legislação responsabilizando as prefeituras a socorrer os pobres com residência superior a 3 anos data de 1842. Na interpretação da autora, as legislações sobre os seguros sociais obrigatórios têm sua origem na tradição assistencial anterior: "*É a esta legislação particular existente na Alemanha do Sul que se deve atribuir a manutenção, na lei de 1883 do seguro municipal. Sua natureza subsidiária, e sobretudo seu funcionamento, remete à esta tradição assistencial*" (Kott, 1995:30). O *Sozialstaat* alemão assegura educação universal, habitação e seguridade social que, por sua vez, engloba aposentadorias e pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílios familiares. Mas, segundo analistas dos sistemas de proteção europeu, este país não instituiu um sistema de seguridade social universal, com prestações uniformes a todos. Os regimes de seguros sociais obrigatórios, organizados por categoria profissional, cujas

prestações dependem do montante e do tempo de contribuição do segurado, deixam entre 1 e 5% da população excluída do acesso a um dos regimes existentes (Dumont, 1995:4).

Os seguros, conforme aponta Marshall (1967:81)<sup>3</sup> foram iniciados timidamente sob a ótica privada e destinados a reduzidas categorias profissionais e se espalharam no final do século XIX e início do século XX, de tal modo que, em 1938, entre 30 países da Europa, Ásia, Américas e Australásia, 20 tinham seguro compulsório contra doença, 24 possuíam alguma forma de aposentadoria contributiva, quase todos tinham planos para atender acidentes no trabalho e moléstias industriais, somente 08 tinham seguro obrigatório contra o desemprego e apenas 03 cobriam as três situações de riscos: doença, velhice e desemprego. Esta modalidade de proteção social, contudo, não tinha caráter universal e nem recebia a designação de *welfare state*, o que revela, desde já, a impropriedade de restringir o conceito *welfare state* às prestações de substituição de renda sob a forma de seguros sociais.

O que parece marcar a emergência do *welfare state* anglo saxão é justamente a superação da ótica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social, que provocou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes. Mishra (1995)<sup>4</sup>, ao qualificar o *welfare state*, assume que o conceito de *welfare state* com o qual trabalha é "*uma abstração dos princípios e instituições subjacentes ao Estado-Providência inglês do pós-guerra, influenciado pelas idéias de J. M. Keynes e W. Beveridge*". Ao datar histórica e geograficamente o surgimento do fenômeno que passa a ser designado como *welfare state*, o autor busca distingui-lo da compreensão genérica de política social. Para o autor, não são todas e quaisquer formas de política social que podem ser designadas de *welfare state*: "(...) *é de certo modo enganador, na minha opinião, utilizar o termo 'política social' como quase equivalente a 'Estado-providência'. A 'política social', parece-me, é um conceito genérico, enquanto o Estado-Providência tem uma conotação histórica (pós-guerra) e normativa ('institucional') bastante específica, que não podemos ignorar*" (Mishra, 1995:113). Os princípios que estruturam o *welfare state*, segundo o autor, são aqueles apontados no Plano Beveridge<sup>5</sup>: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais

---

<sup>3</sup> Marshal faz esta análise a partir do Relatório Beveridge, que apresenta, no Apêndice F, p. 287, a relação e a situação de 30 países, sem incluir a Inglaterra.

<sup>4</sup> A versão original foi publicada em 1990 com o título "*The welfare state in capitalist society - policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Autralia*". Este texto foi traduzido para uma edição portuguesa em 1995, com o título "O Estado-Providência na Sociedade Capitalista: Políticas Públicas na Europa, América do Norte e Austrália, Oeiras, Celta Editora. Observe-se que o termo *welfare state* foi traduzido como Estado-Providência.

<sup>5</sup> O Plano Beveridge foi publicado no Brasil em 1943, com o título *O Plano Beveridge: rrelatório sobre o seguro social e serviços afins*. O título original é *Social Insurance and allied service. The Beveridge report in brief*. London, 1942. No texto original em inglês a expressão utilizada é *social securit*. Na tradução brasileira, assim como portuguesa, o termo utilizado foi "segurança social". No Brasil, lembre-se que o termo seguridade social só foi cunhado a partir de 1988.

universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma 'rede de segurança' de serviços de assistência.

Nesta mesma linha de raciocínio, Johnson (1990:17) também define o *welfare state* a partir da experiência iniciada na Inglaterra, apontando as principais mudanças ocorridas e que definiriam o que é o *welfare state*: 1) a introdução e ampliação de serviços sociais onde se inclui a seguridade social, o serviço nacional de saúde, os serviços de educação, habitação, emprego e assistência aos velhos, inválidos e crianças; 2) a manutenção do pleno emprego; 3) um programa de nacionalização. Segundo Marshall (1967) é um equívoco confundir o *welfare state* anglo saxão com o Plano Beveridge ou atribuir exclusivamente a Sir William Beveridge a autoria do sistema inglês. Segundo este autor, não se pode dissociar o surgimento do *welfare state* das circunstâncias vividas pela Inglaterra na Segunda Guerra Mundial:

*A magnitude de seu esforço de guerra e sua vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida, de bom grado e sem discriminação, a todos os que passavam necessidade. (...) E a estabilidade política do país, combinada com sua confiança inabalável na vitória, explicam a característica mais notável da história, a saber, a maneira pela qual o povo e seu Governo, no decorrer da guerra, meteram mãos à obra de elaborar o projeto de uma nova sociedade (...) orientada pelos mesmos princípios de reunião e da partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra. Desse modo, a idéia do Estado de Bem-Estar Social<sup>6</sup> veio a identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua sobrevivência (Marshall, 1967:95).*

Os três pilares do que deveria constituir o *welfare state* inglês - educação, seguros e saúde - foram confiados a três Comissões que apresentaram, cada uma, um plano para estas áreas. Afirma Marshall: "A Lei de Educação, a Lei de Seguro Nacional e a Lei de Serviço Nacional de Saúde se constituíram nas três vigas-mestras do Estado de Bem-Estar Social britânico. Estão associadas com os nome de Butler, Beveridge e Bevan - um conservador, um liberal e um socialista. (...) não é de se surpreender que se verifique que o Estado do Bem-Estar Social, quando finalmente veio à luz, era de parentesco misto" (Marshall, 1967:111).

O "liberal" Sir Beveridge, assim, torna-se o autor de um aspecto do *welfare state* inglês, qual seja, o da seguridade social, como indica em seu relatório *Social Insurance and Allied Services*<sup>7</sup>. Na interpretação de Marshall, o Plano Beveridge consistiu em fazer uma fusão das medidas esparsas já existentes, ampliar e consolidar os vários planos de seguro social, padronizar os benefícios e incluir novos benefícios como seguro acidente de trabalho, abono familiar ou salário família, seguro desemprego e outros seis auxílios sociais: auxílio funeral, auxílio maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria

---

<sup>6</sup> Na edição original, de 1965, o termo utilizado é *welfare state*. A publicação brasileira, de 1967, traduz o termo para Estado de Bem-Estar Social.

<sup>7</sup> No relatório, Beveridge utiliza os termos "social insurance" e "social security" (seguridade social) indiscriminadamente, como sinônimos.

(Beveridge, 1942:7-9 & Marshall, 1967:99)<sup>8</sup>. Cabe ainda precisar que o termo *social security*, popularizado e universalizado após sua incorporação no Plano Beveridge, contudo, foi utilizado oficialmente pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1935, pelo Governo Roosevelt em seu *Social Security Act*, mas com sentido bastante restritivo em relação àquele atribuído posteriormente por Beveridge (Rosanvallon, 1981 & Lesemann, 1988).

A partir destas obras, é possível depreender duas questões a fim de iniciar uma aproximação conceitual do termo seguridade social: apesar das "armadilhas" na tradução dos conceitos, constata-se que a expressão *welfare state* surge e se generaliza a partir de sua utilização na Inglaterra na década de 1940, e designa uma configuração específica de políticas sociais; o conceito seguridade social integra o *welfare state*, mas não se confunde com ele. Por outro lado, a seguridade social também pode apresentar características e abrangência diferenciadas, de acordo com as especificidades de cada país, podendo limitar-se aos seguros ou incorporar outras áreas.

Se é consensual que a expressão *welfare state* origina-se na Inglaterra, o mesmo não se pode afirmar quanto à sua utilização como referência para todos os países europeus. Autores como Meny & Thoenig (1989), por exemplo, mesmo reconhecendo que a expressão nasce na Inglaterra, afirmam que uma visão ampliada do *welfare state* o concebe como todo esforço do Estado para modificar as condições do mercado e proteger os indivíduos das conseqüências econômicas e sociais e, nesses sentidos, ações públicas nesta direção, ainda que "rudimentares", seriam originárias do século XIX e se ampliariam no século XX (1989:25). Afirmam, assim, que a expressão *welfare state* seria mais apropriada para designar a generalização destas ações após a Segunda Guerra Mundial.

As reservas na utilização generalizada do conceito *welfare state* são mais marcantes na literatura francesa, de onde é possível extrair algumas conclusões quase consensuais entre os autores. A primeira é que os conceitos possuem profunda ligação com a historicidade de cada nação. E, nesse sentido, a maioria da literatura não incorpora o termo *welfare state* para designar o sistema de proteção social francês, preferindo utilizar a expressão *Etat Providence* (Estado Providência) como uma referência à "*representação de um Estado providencial, construído no século dezenove*" (Renard, 1995:13). A expressão foi forjada por pensadores liberais contrários à intervenção do Estado, justamente para criticar a ação estatal que se atribuía uma "sorte de providência" que deveria se restringir à ação divina (Rosanvallon, 1981:141). O conceito francês *Etat Providence*, em sua acepção atual, assemelha-se ao conceito inglês *welfare state* ao incorporar a idéia da responsabilidade estatal na regulação do mercado, com vistas a responder a situações de riscos pessoais e sociais. Mas, difere tanto no

---

<sup>8</sup> Observe-se como muitos destes benefícios estão (ou estiveram) presentes na previdência social brasileira. Em nossa tese de doutorado, mostramos a influência do Plano Beveridge no desenvolvimento da Previdência Social no Brasil. Cf. *La Sécurité Sociale au Brésil dans la Constitution de 1988: entre l'assurance et l'assistance*, EHESS, 1998.

sentido mesmo da expressão (enquanto o primeiro tem uma conotação positiva de bem estar, o segundo está associado à ligação entre Estado e Providência) quanto na definição de sua emergência. Para os autores franceses, o *Etat Providence* nasce em 1898, com a primeira Lei cobrindo os acidentes do trabalho (Ewald, 1986 e 1996) porque estabelece a proteção social obrigatória aos trabalhadores, sob responsabilidade estatal (Dorion & Guinnet, 1993). Outros autores, como Castel (1995) preferem utilizar o termo Estado Social para designar o modelo francês, fugindo assim tanto da conotação de "Estado Providencial" quanto da importação do conceito *welfare state*.

A segunda conclusão é que, nesta literatura, o conceito seguridade social (*sécurité sociale*), instituído pelas leis francesas logo após a Segunda Guerra Mundial, é compreendido como uma dimensão do *Etat Providence*, não se confundindo com ele. E embora sua organização tenha incorporado princípios do Plano Beveridge<sup>9</sup>, sobretudo a uniformidade e universalidade dos direitos (Murad, 1993:59), a seguridade social francesa resulta de um longo processo de articulação entre seguro e assistência, ou entre os modelos bismarckiano e beveridgiano (Palier & Bonoli, 1995 & Hatzfeld, 1989)<sup>10</sup>. Outro autor referindo-se ao modelo francês (Dufourcq, 1994), afirma que este evoluiu do modelo puramente assistencial predominante no século XIX para um modelo de seguridade fundado predominantemente na lógica do seguro entre as décadas de 1940 e 1970 e tornou-se recentemente um misto dos sistemas bismarckiano e beveridgiano, com a distinção entre seguro e assistência cada vez mais diluída. A seguridade social francesa atual abrange três grandes áreas: saúde (seguro saúde e ações sanitárias e sociais), previdência (aposentadorias, pensões e salário maternidade) e assistência à família (um conjunto de 07 prestações financeiras de apoio familiar). As duas primeiras seguem a lógica do seguro contributivo, com benefícios proporcionais à contribuição, enquanto a terceira tem caráter misto (Dorion & Guionnet, 1993; Dumont, 1995).

Diante destas considerações preliminares, é possível apontar para as primeiras aproximações conceituais que deverão ser aprofundadas no desenvolvimento da pesquisa: 1) seguridade social não se confunde e nem é sinônimo de *welfare state*, *Etat Providence* ou *Sozialstaat*, mas é parte integrante, e mesmo elemento fundante e constituinte de sua natureza, bem como de sua abrangência; tal constatação indica que a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado; 2) a seguridade social também não se confunde e nem se restringe ao seguro social (ou previdência social, para utilizar uma expressão brasileira); pelo menos três elementos estão presentes: seguros, assistência médica e auxílios

---

<sup>9</sup> O Plano Beveridge foi traduzido e publicado em francês em 1945 (Murad, 1993:58). No Brasil, a tradução foi publicada em 1943.

<sup>10</sup> Em texto anterior (Boschetti, 2000 e 2001), apresentamos as características destes modelos, sustentando que a assistência e a previdência conformam uma unidade de contrários na seguridade social.



assistenciais<sup>11</sup>, ainda que os termos possam ser diferentes em cada país; tal constatação também aponta que, para entender a seguridade social, é imprescindível compreender sua configuração, ou delimitar os benefícios ou políticas que a integram; 3) a precisão conceitual da seguridade social requer a superação das análises fragmentadas ou parciais das políticas que a compõem; a compreensão de suas propriedades internas, bem como de seu significado na conformação do Estado social pressupõe investigar os elementos que definem o caráter dos direitos, assim como o tipo de financiamento e forma de organização.

Se estes elementos são imprescindíveis para compreender a seguridade social, cabe perguntar como eles se apresentam na seguridade social brasileira. Quais são as propriedades que constituem e demarcam a implantação da seguridade social no Brasil?

### **Referências Bibliográficas**

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social. "Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social (com base no currículo mínimo aprovado em Assembléia Geral Extraordinária de 8 de novembro de 1996)". In *Cadernos ABESS* n<sup>o</sup> 07. Edição Especial. São Paulo: Cortez, 1997.

ABRAHAMSON, Peter. "Regimenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidaridades? In SARASA, Sebastián & MORENO, Luis (comp.) *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Madrid, 1995.

\_\_\_\_\_, *Welfare pluralism: para um novo consenso na política social europeia?* 1992. Texto mimeo, traduzido por Potyara Pereira. Brasília, NEPPOS/UnB, 1995.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. *Análise da seguridade social em 2001*. Brasília: ANFIP, 2002, (texto mimeo).

\_\_\_\_\_. *Sonegação, fraude e evasão fiscal*. Ciclo de Estudos e Seminário. Brasília: ANFIP, vol. V, 1998.

AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia. "A Especificidade do 'welfare state' brasileiro". In MPAS/CEPAL, Projeto *A Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Vol. III. Brasília, 1989.

BEHRING, Elaine Rossetti, "As Reformas na política de assistência social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado". In *Revista Universidade e Sociedade*. n<sup>o</sup> 22. Brasília: Andes, novembro 2000.

BEVERIDGE, Sir William. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1943.

BEVERIDGE, Sir William. *Social insurance and allied service. The Beveridge report in brief*. London: H.M. Stationery Office, 1942.

---

<sup>11</sup> Para uma descrição da composição da seguridade social em sete países capitalistas desenvolvidos, consultar Vianna, "Perspectivas da Seguridade Social nas Economias Centrais: Subsídios para discutir a Reforma Brasileira", 1994.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

\_\_\_\_\_, "Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade Social. *In Revista Universidade e Sociedade*. nº 22. Brasília: Andes, novembro 2000.

\_\_\_\_\_, *A Recomposição do campo assistencial: natureza do direito, descentralização e colaboração vigiada*. Projeto de Pesquisa apresentado ao CNPq em 1999. Brasília, SER/UnB.

\_\_\_\_\_, *La Sécurité sociale au Brésil dans la Constitution de 1988 : entre l'assurance et l'assistance*. Tese de doutorado. Paris, EHESS, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *O Processo histórico da elaboração do texto constitucional*. Vol. III. Brasília, 1993.

BRASIL, Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. *Lei Orgânica da Previdência Social*, nº 8213, de 24 de julho de 1991, atualizada e publicada no DOU de 11 de abril de 1996.

BRASIL, Presidência da República. *Lei Orgânica da Seguridade Social*, nº 8212, de 24 de julho de 1991, atualizada e publicada no DOU de 11 de abril de 1996.

BRASIL, Presidência da República. *Lei Orgânica da Saúde*, nº 8142, de 28 de dezembro de 1990 e Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990.

CASTEL, Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.

COHN, Amélia. "Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil". *In LAURELL, Ana Cristina (org.) Estado e políticas sociais no capitalismo*. São Paulo, Ed. Cortez/CEDEC, 1995a.

\_\_\_\_\_, "A Reforma da previdência social: virando a página da história?" *In Revista São Paulo em Perspectiva*. nº 04. São Paulo: Fundação Seade, 1995b.

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL/UnB. *Documento: Currículo do Curso de Serviço Social*, 2001.

\_\_\_\_\_. *Documento: Programa de Pós Graduação em Política Social*, 2002.

DORION, Georges & GUIONNET, André. *La Sécurité sociale*. 4<sup>e</sup> ed., Paris, PUF, 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. "Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". *In Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4 Políticas Sociais e organização do trabalho, Brasília : IPEA/IPLAN, março de 1990

DUFOURCQ, Nicolas. "Sécurité sociale: le mythe de l'assurance". *In Revue Droit Social*, Paris, nº 3, mars 1994.

DUMONT, Jean-Pierre. *Les Systèmes de protection sociale en Europe*. 3<sup>a</sup> ed., Paris, 1995.

- DUPUIS, Jean-Marc. *Le Financement de la protection sociale*. 2<sup>e</sup> éd. Coll. Que sais-je? Paris, PUF, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três economias políticas do 'welfare state'". In *Revista Lua Nova* n<sup>o</sup> 24, São Paulo, éd. CEDEC, setembro 1991.
- EWALD, François. *L'Etat providence*. Paris: Bernard Grasset, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Histoire de l'Etat providence*. Paris: Bernard Grasset, 1996.
- FALEIROS, Vicente de Paula. "A Questão da reforma da previdência social no Brasil". In *Revista SER Social* n<sup>o</sup> 7. Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, Brasília, 2000.
- FILGUEIRA, Fernando. *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Guadalajara, 1997, mimeo.
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1994.
- FLORA, P. & HEIDENHEIMER, A. *The development of welfare state in Europe and in America*. New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- FRAGA, Eugênio. "A DRU e as receitas sociais vinculadas". In *Revista de Conjuntura*. Brasília: CORECON-DF, Janeiro-março 2000.
- GOUGH, Ian. *Economía política del Estado del bienestar*. Tr. de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.
- HATZFELD, Henri, *Du Paupérisme à la sécurité sociale - 1850-1940*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1989.
- IAMAMOTO, Marilda. "Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade". In CFESS, *Parecer do Atribuições Privativas do (a) Assistente Social em questão*, 2002.
- \_\_\_\_\_. "Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e Serviço Social". In *Revista SER Social*, n<sup>o</sup> 06. Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, Brasília, janeiro a junho de 2000.
- \_\_\_\_\_, *O Serviço Social na contemporaneidade*. São Paulo, Cortez, 1998.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. N<sup>o</sup> 4. Brasília, fevereiro 2002.
- JOHNSON, Norman. *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Tr. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Espanha, 1990.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Caderno Cotidiano. São Paulo, 24 de maio de 1998.
- KOTT, Sandrine. *L'Etat social allemand. Représentations et pratiques*. Paris: Belin, 1995.
- LESEMANN, Frédéric. *La Politique sociale américaine*. Paris: Syros?Alternatives, 1988.
- MARQUES, Rosa Maria. *A Proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bional, 1997.

- \_\_\_\_\_, "Mudanças no mundo do trabalho e proteção social". *In Revista São Paulo em Perspectiva*. nº 04. São Paulo: Fundação Seade, 1995.
- MARSHAL, T. H., Tr. Meton P. Gadelha. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. "Introdução à crítica da economia política". *In Contribuição à crítica da economia política*. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1983, p. 199-232.
- MELO, Marcus André. "Crise do mundo do trabalho e seguridade social". *In Revista São Paulo em Perspectiva*. nº 04. São Paulo: Fundação Seade, 1995b.
- MENY, Yves & THOENING, Jean-Claude. *Politiques Publiques*. Paris: PUF, 1989.
- MESA-LAGO, Carmelo. "Las reformas de las pensiones em América Latina y la posición de los organismos internacionales". *In Revista de la CEPAL*, nº 60. Santiago de Chile, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe, con focalización en el seguro social*. Documento de la Serie de Estudios de Seminarios del INDES, nº 42. Banco Mundial, Washington, D.C., 1989.
- MISHRA, Ramesh. *O Estado-Providência na sociedade capitalista*. Tr. Ana Barradas. Oeiras/Portugal: Celta Editora, 1995.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, Ed. Cortez, 1995.
- MURAD, Numa. *La Protection sociale*. 2<sup>o</sup> éd. Paris, Ed. La Découverte. 1993.
- OLIVEIRA, Francisco Barreto de, "Seguridade social; igualdade, equidade ou solidariedade? ", *in Conjuntura social*, nº 8, Brasília, MPS, agosto 1994.
- OLIVEIRA, Francisco Barreto de, & BELTRÃO, Iwakami Kaizô, *Impactos da seguridade social: alguns aspectos conceituais*, Brasília, IPEA, TDI nº 379, agosto 1995.
- OLIVEIRA, Francisco Barreto de, BELTRÃO, Iwakami Kaizô & PASINATO, Maria Tereza. *Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade*. Brasília: IPEA, TDI nº 690, 1999.
- PALIER, Bruno & BONOLI, Giuliano, "Entre Bismarck et Beveridge". *In Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 45, nº 4. Paris, Presses de Sciences Politiques, agosto 1995.
- PEREIRA, Potyara A. P. "Estado, regulação social e controle democrático". *In PEREIRA. P. A. P. & BRAVO, I.S. Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro, Cortez/UERJ, 2001.
- \_\_\_\_\_. "Por uma nova concepção de seguridade social". *In Revista SER Social* nº 7. Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, Brasília, 2000.
- PIERSON, C. "Origens e desenvolvimento do *welfare state*: 1880-1975". *In Beyond the welfare state*. Cambridge. Polity Press, 1991. Resumo preparado e traduzido por Potyara Pereira.
- RENARD, Didier. "Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940), *in Généalogies de l'État-providence*. Revue Lien social et politique. Université de Montréal, primavera de 1995.

REVISTA SER Social nº 7. *Seguridade Social*. Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, julho a dezembro de 2000.

ROSANVALLON, Pierre. *La Crise de l'Etat Providence*. Paris, Éditions du Seuil, 1981.

SALVADOR, Evilásio & BOSCHETTI, Ivanete. "A Reforma da previdência social e os impactos no mercado de trabalho". In *Revista Serviço Social e Sociedade* nº 70. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2ª éd., Rio de Janeiro, ed. Campus, 1987.

SOARES, Laura Tavares. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

TEIXEIRA, Aloísio. *Do Seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990.

THEODORO, Mário. "Participação pública na gestão das políticas sociais: os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais". In *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. nº 2. Brasília: IPEA, fevereiro de 2001.

THEODORO, Mário & BRITTO, Marcelo. *Avaliação da participação social: os Conselhos Federais de Política Social – o caso do CODEFAT*. Brasília: IPEA, 2002 (texto mimeo).

TITMUSS, R. *Social policy*. Londres: Allen and Unwin, 1974.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. "Seguridade social: três mitos e uma mentira". In *Revista Universidade e Sociedade* nº 19. Brasília: Andes, agosto, 1999.

\_\_\_\_\_, *A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

\_\_\_\_\_. "Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira". In MPS/CEPAS. *A Previdência social e a revisão constitucional*. Pesquisas: volume IV. Brasília, 1994.

