

# Índice

9	Abertura
21	Propósito e Circunstância
27	Do que é feita a desigualdade
131	Multivariadas explicações
157	Desigualdades europeias
183	Síntese
189	Agradecimentos
191	Anexos

## ABERTURA

Em resposta ao conselho de Maria Antonieta para comerem brioches à falta de pão, os franceses fizeram a revolução. E não terá sido por força do acaso que os jacobinos decidiram, naquele ano de 1789, adoptar os valores que perduram até aos dias de hoje, dos quais a igualdade tem vindo a servir, desde a revolução bolchevique, de bandeira aos povos para se subtraírem ao jugo de quem os explora. Se naquele ano estava em causa o derrube do absolutismo para que a burguesia nascente pudesse ter condições para se afirmar, expandir e desenvolver, foram, no entanto, os *sans culottes* que tomaram de assalto a Bastilha. Aquela revolução não era só a revolução burguesa de Robespierre, Marat e Danton, era também a revolução de Hébert, um dos principais líderes dos *sans culottes*, o proletariado nascente, que regressou às ruas 82 anos depois, e instaurou a Comuna de Paris, onde, pela primeira vez, as mulheres estiveram na linha da frente do combate, e foi empunhada a bandeira vermelha como símbolo da unidade revolucionária; também eles aspiravam à liberdade, mas mais do que isso, à igualdade e à fraternidade. Pouco mais de um século depois, receando perder tudo a partir do exemplo soviético, e por força da capacidade de luta dos operários e camponeses, a burguesia viu-se obrigada a adaptar-se e pagar o preço da paz social para se manter como classe dominante. E

enquanto a igualdade aguarda a sua vez de entrada em cena, cabe à fraternidade fazer de antecâmara à sua sucedânea. Esta nasceu durante a Revolução francesa com as sociedades fraternais, tendo-se destacado a Sociedade Fraternal dos Patriotas de Ambos os Sexos, e a Sociedade dos Cordeliers.

Entenda-se, então, a fraternidade como o valor contido na igualdade, adquirindo a fraternidade particular importância nas situações de desigualdade. Tendo começado por ser o valor que os *sans culottes* criaram para contrapor à proibição de votarem, uma vez que não possuíam qualquer tipo de propriedade, a não ser a sua força de trabalho, consuma-se e adquire o seu estatuto pleno com a revolução russa de 1917. Embora haja quem entenda que a solidariedade é o equivalente da fraternidade, assim não é. A fraternidade é uma relação entre iguais, enquanto na solidariedade as desigualdades mantêm-se, constitui um valor cultivado pela democracia liberal para mascarar as desigualdades e manter o seu domínio social e político. A expressão solidariedade significa estar com os outros na mesma situação, é casuística, esgota-se com a resolução do acontecimento que a gerou. Solidarizar-se querera dizer que nos colocamos conscientemente no lugar do outro. O indivíduo identifica-se com o grupo, e o grupo aceita essa identificação. Assim, solidariedade é a relação de responsabilidade entre pessoas, de maneira que cada um sinta a obrigação moral de apoiar os outros. Contudo, na tradição socialista, a solidariedade provém da relação de pertença à mesma classe social, por efeito da internalização desse valor. O interesse comum de classe imprime a cada um a obrigação moral de se responsabilizar pelo

destino do outro. Este é o sentido em que o termo solidariedade foi empregado nas lutas dos trabalhadores no século passado, como solidariedade de classe social. Nesta acepção, o reconhecimento de um “nós”, de um “estamos no mesmo barco”, e a identificação com o destino do outro são decorrências da pertença à mesma classe. Solidariedade significa, então, responsabilização colectiva pela garantia de uma vida digna, é um produto cultural, e como tal, necessita de ser reiteradamente preservada e recriada. Não é suficiente, porém, que a solidariedade se apresente como consciência moral; é preciso que seja institucionalizada para se tornar em reais possibilidades de acção. Nesse sentido, a solidariedade decorre de uma postura existencial equalitária dirigida para o bem-estar colectivo. A evolução que se verificou da cobertura da protecção social, subentende a ampliação da solidariedade de grupo, ao se tornar cada vez mais abrangente, como o financiamento mediante recursos fiscais, adquirindo maior importância com o passar do tempo. Solidariedade implica também que numa sociedade haja pessoas que possam ser não produtivas e necessitem de ajuda para uma vida digna, sem que sejam discriminadas ou marginalizadas por isso.

No final do século XIX, esta solidariedade espontânea de classe expressava-se em Caixas autónomas de ajuda mútua, as Mútuas, organizadas pelos trabalhadores, que acabaram por ser incorporadas na legislação social. Por isso, há quem se refira a uma solidariedade coerciva, em razão de a filiação no seguro social ser legalmente obrigatória, e ter substituído as iniciativas próprias dos trabalhadores. A solidariedade teria, nesta conformidade,

duas facetas. Uma, coerciva, imposta pelo sistema de seguro social. Outra, espontânea, de classe, política, exercida pelos trabalhadores. Criada por Bismarck no final do século XIX, a solidariedade social, materializada através do seguro social, tem a sua génese e estrutura intimamente ligadas ao conflito capital/trabalho.

Na Alemanha, durante o processo de transição para o capitalismo, o Estado autoritário tomou para si a responsabilidade pela segurança social, e incluiu gradualmente a população dependente do trabalho assalariado na solidariedade obrigatória. Havia que não a deixar nas mãos da social-democracia, como argumento para agudizarem a sua luta. Perante a fragilidade social da classe operária, exposta aos riscos laborais e aos determinantes da doença, o seguro social tinha como propósito cobrir esses riscos a partir das contribuições dos operários e dos patrões. A política social de Bismarck (*Changing Principles in European Social Security – Jochen Clasen, Wim Van Oorschot, 2002 (sagepub.com)*), para além de procurar enfrentar a questão social do proletariado, continha uma proposta de organização corporativa da sociedade - corporações submetidas à tutela do Estado -, com a respectiva ampliação do controlo social. Procurava combater o avanço da social-democracia através da resposta às reivindicações dos trabalhadores, desde que fossem compatíveis com as leis do Estado, e com os interesses do poder económico. A solidariedade social, constituindo uma forma de redistribuição da riqueza, é, por isso, sobretudo horizontal, isto é, ocorre no interior de uma mesma comunidade de trabalhadores expostos a riscos comuns. Embora seja também vertical - dos grupos que recebem

melhor remuneração para os que obtêm pior remuneração -, não se realiza diretamente entre os grupos mais bem remunerados e aqueles em pior situação económica. A redistribuição concretiza-se sobretudo entre grupos com baixo risco de adoecer e maior remuneração, e os grupos com alto risco de adoecer e baixa remuneração. É igualmente urna redistribuição entre jovens e velhos, o designado contrato intergeracional. A receita proveniente das contribuições pagas pelos aposentados é insuficiente para cobrir as suas despesas com a doença. Uma parte das contribuições dos trabalhadores activos serviria, por isso, para financiar o défice do Seguro Social dos aposentados. Embora sejam poucos os que se julgam favorecidos, a redistribuição pelos segurados sendo sobretudo da juventude para a velhice, faz com que a posição de contribuinte líquido, aqueles que pagam mais do que gastam com a sua utilização, seja considerada como positiva. Os conflitos que por vezes se geram entre estes dois extractos demográficos e económicos resultam da tensão que está invariavelmente presente entre os benefícios de curto prazo e de longo prazo, na lógica da existência de um custo/oportunidade. A garantia da possibilidade de uso segundo o princípio da necessidade, na qual os segurados incluem as suas expectativas de utilização futura, torna a redistribuição aceitável. A compensação é estar saudável, e o factor tempo exerce aí um papel fundamental. O sistema garante a reciprocidade no caso de mudança de situação em virtude da expectativa de maior utilização futura. Quanto mais idoso for o indivíduo, maior será a probabilidade de necessitar de cuidados, havendo assim a perspectiva de redistribuição em benefício de cada um.

A centralidade da política social no mundo do trabalho assalariado caracterizou-se de três maneiras, de acordo com o direito a benefícios sociais: (1) pressupor a disposição para o exercício de trabalho assalariado; (2) estar dependente do trabalho assalariado; (3) o valor dos benefícios ser proporcional aos rendimentos do trabalho. Esta ênfase no trabalho assalariado fez com que os princípios norteadores das relações de trabalho fossem transpostos para os fundamentos da política social. A concepção de que a remuneração de cada trabalhador corresponderia à quantidade e qualidade da sua produção tomou-se o fundamento do sistema de seguro social. Assim, da mesma forma que no mercado de trabalho - a remuneração estaria correlacionada com a capacidade de produção de cada um -, no seguro social, os benefícios deveriam ser equivalentes à sua capacidade de contribuição.

Na sua origem, o seguro social alemão caracterizava-se pela cobertura progressiva, dirigia-se a um grupo que, embora crescente e economicamente importante, representava, na altura, uma ínfima parcela da população: os trabalhadores assalariados (*blue collars*). No processo de expansão passaram a ser incluídos gradualmente novos sectores da população e aumentados os benefícios e serviços cobertos. Houve o reconhecimento cumulativo de necessidades a serem garantidas - doença (1883), acidentes de trabalho (1885), velhice (1891), desemprego (1927), e cuidados de longa duração (1994). Foi ampliado o círculo de beneficiários por meio da inclusão de novos grupos profissionais, alargando-se a proporção de segurados na população total. Ao mesmo tempo, o nível de

rendimentos e a abrangência dos serviços garantidos cresceram gradualmente.

A história do seguro social alemão foi marcada pela estabilidade do modelo. O sistema criado demonstrou uma alta estabilidade ao manter a sua estrutura básica durante mais de 100 anos: sobreviveu à queda do império, à república de Weimar, à inflação de 1923 e à grande depressão do início dos anos 30, ao nazismo, bem como à derrota nas duas guerras mundiais, e à ocupação dos aliados. E, até ao momento, tem sobrevivido ao neoliberalismo. Em termos gerais, o seguro social alemão, replicado pelos governos de outros países, principalmente do centro e norte da Europa, caracteriza-se pela participação obrigatória dos trabalhadores assalariados mediante contribuições proporcionais aos salários, até um limite máximo definido por lei, e pela administração autónoma dos órgãos de seguro, os quais, em geral, são geridos de forma paritária por trabalhadores e patrões, modalidade pela qual também participam nas contribuições em quase todos os seus ramos. Os órgãos de seguro social são públicos, mas não estatais, e a sua organização é regulada e controlada pelo Estado.

Em 1935, o governo dos EUA, presidido por Franklin D. Roosevelt, aprovou o *Social Security Act*, (*The Development of the Social Security Act of 1935: Reflections Some Fifty Years Later* 68 *Minnesota Law Review* 1983-1984 ([heinonline.org](http://heinonline.org)), constituído por um conjunto de programas sociais – incluindo os seguros – que visavam garantir o bem-estar da população norte-americana. Essas medidas vieram a fazer parte do *New Deal* e foram adoptadas com o intuito de mitigar os impactos da crise



que eclodiu em 1929. O que, neste caso, configurava a existência de um sistema de proteção social, era o conjunto organizado, coerente, sistemático e planeado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público, e que garantia proteção por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais.

O terceiro conjunto de medidas de protecção social encontram-se no *Plano Beveridge de Segurança Social* (*The Beveridge Report: Its origins and outcomes – AbelSmith – 1992 – International Social Security Review – Wiley Online Library*), aprovado pelo governo inglês, em 1942, em plena II Guerra Mundial. As lutas protagonizadas pelo movimento sindical entre as duas guerras, em especial em Inglaterra, levou o governo a adoptar medidas de protecção social dos trabalhadores, que se iniciaram em 1938 e se continuaram até 1948. No sistema beveridgiano, os direitos têm carácter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições precárias de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. Na época, o Plano foi difundido na propaganda dirigida aos soldados como uma forma de incitar o esforço conjunto na erradicação das cinco pragas que afligiam o país: *a miséria, a ignorância, o desemprego, o lixo, e a preguiça*, além de constituir uma medida que se apresentava como um projeto para a paz. Na história inglesa, os serviços de bem-estar do século XIX não eram destinados aos pobres, mas aos “indigentes” ou “destituídos”. O indigente “era distinguido dos outros pobres por um *status* preciso, pelo qual perdia a liberdade pessoal e o seu direito ao voto”. Esta limitação, justifica que

o *Welfare State* inglês, na forma como se estruturou no século XX, tenha representado a antítese dessa concepção, na maneira como veio ser aplicado. A legislação da década de 1940 pôs fim a uma antiga organização que se fragmentava em três níveis na prestação dos serviços públicos: os independentes, os segurados e os indigentes. Baseado na “generalidade e universalidade, ao invés do princípio da subsistência garantida”, o *Plano Beveridge* acabou por constituir um sucesso junto dos ingleses porque oferecia, num cenário de guerra, as motivações pelas quais se justificava continuar a lutar. Os princípios de solidariedade, do bem comum, universalidade, proteção no trabalho, e justiça social, configuravam-se como os objetivos de guerra, ou seja, como elementos promotores do sentimento de nação. As medidas enunciadas no Relatório Beveridge foram postas em vigor durante um período de escassez, quando a Inglaterra podia ser descrita como uma Sociedade de Austeridade, um regime que exigia autossacrifícios no interesse comum.

Beveridge trabalhou na fundação Toynbee Hall com Sidney Webb e Beatrice Webb, expoentes do movimento fabiano e das teorias da reforma social, que o influenciaram na reflexão das temáticas relacionadas com as condições de vida da população inglesa. Beatrice Webb, socióloga, economista, historiadora e reformadora social, possuía uma vasta experiência na discussão de questões relacionadas com o desemprego e proteção dos trabalhadores. Os Webb foram as principais influências intelectuais das reformas que se aplicaram a partir de 1905 na Grã-Bretanha, tendo feito parte da direção de uma comissão responsável pelo estudo da assistência social

pública, cujo relatório, *Minority Report*, foi publicado em 1909, no qual insistiam na necessidade da criação de uma política de prevenção dos riscos sociais que concretizasse a doutrina do “contrato entre o indivíduo e a sociedade”. Este relatório veio a exercer uma considerável influência no pensamento de William Beveridge, principalmente a partir de 1903, e, inclusive, no próprio Relatório Beveridge. É assim que, em 1924, Beveridge produziu um panfleto para o Partido Liberal significativamente intitulado *Insurance of all and everything*, que veio a constituir a gênese do que viria a ser sua principal obra, o Relatório Beveridge, de 1942. Este, surgiu enquanto resposta às reclamações dos trabalhadores, principalmente das organizações sindicais de algumas categorias profissionais, a propósito da variedade confusa de serviços e benefícios prestados pelo Estado britânico. Mais especificamente, teriam sido as posições tomadas pelo presidente do *TUC's Social Insurance Committee*, enquanto representante dos interesses dos sindicatos no campo da proteção da saúde, que teriam dado início a uma sucessão de acontecimentos que culminaram na criação da Comissão governamental liderada por Beveridge. Entre os objetivos que contavam do Plano estavam a nacionalização dos parques industriais, dos caminhos-de-ferro, e a criação de um Serviço Nacional de Saúde, tendo este sido concretizado em 1948, no governo trabalhista de Clement Atlee. Sob o lema “temos sido os sonhadores, temos sido os sofredores, agora somos os empreendedores”, de Aneurin Bevan, do Partido Trabalhista, foram distribuídos pelo correio milhares de folhetos com o título *The New National Health Service*, explicando o que isso

significava, como poderia ser usufruído, e o que tinha a oferecer, como hospitais especializados, medicamentos, aparelhos, dentistas, oftalmologistas, serviços de obstetrícia e atendimento domiciliário.

Os três pilares deste Plano de proteção social foram os *Serviços de Segurança Social*, o *Serviço Nacional de Saúde* e a reforma da *Educação (Education Act)*. Sobre o *National Health Service (NHS)*, deve-se destacar que foi a medida fundamental na consolidação de um Estado de bem-estar social, considerando a sua ampla aprovação e popularidade. Os britânicos deram conta de que não tinham sido eliminadas as forças de mercado do seu sistema educativo, especialmente das escolas secundárias, mas sublinharam a importância do *National Health Service*, o qual se aproximava mais do princípio do bem-estar social do que qualquer outra medida. Estava ao serviço de todos, sendo, na maioria dos casos, grátis para todos, e oferecia o melhor serviço que se pode desejar, tendo em conta os recursos ao seu dispor. Era quase inteiramente financiado pelos impostos, sendo, assim, um serviço que a comunidade como um todo prestava a si mesma. Em síntese, o *Plano Beveridge* foi um sucesso, porque deu ao povo britânico, num contexto de guerra, as razões pelas quais a nação lutava.

Quer o modelo bismarkiano, quer o bevergeriano com 40 anos de distância, entre os quais se interpôs o modelo socialista, tiveram na sua origem a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida. Foi pela sua pressão que tanto Bismark como Churchill se viram obrigados a promover medidas de solidariedade social. As circunstâncias, porém, foram distintas. No caso alemão,

tratava-se de apoiar o desenvolvimento do capitalismo com mão de obra apta a trabalhar o número de horas exigido pelas empresas; no caso inglês, estava em causa o estímulo para continuar a guerra contra a Tríplice Aliança; no caso russo, decorreu da instauração de um Estado de operários e camponeses, onde a ideia de solidariedade e fraternidade podia ser plenamente concretizada. É assim que o modelo bismarkiano se implantou sobretudo nos países do norte e centro da Europa, e o modelo Beverigiano foi adoptado principalmente pelos países do sul da Europa. Em Portugal, fruto da revolução de 1974, passámos a ter um sistema misto, em que a segurança social é bismarkiana, e o serviço de saúde e a educação são tendencialmente Beverigianos.