XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-565-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I no XI Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Santiago, no Chile, nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022.

O GT "Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I" vem se consolidando ao apresentar temas jurídicos e sociais pensados a partir das Políticas Públicas necessárias principalmente para a efetivação de direitos fundamentais e consequente cumprimento da Constituição Federal.

Como resultado da proposta de trabalho deste GT, foram apresentados 17 (dezessete) artigos científicos com temas inerentes aos "DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE", podendo-se apresentar a seguinte síntese:

No artigo intitulado "O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME" as autoras Sabrina da Silva Graciano Canovas e Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini apresentam uma análise dos dados mundiais e locais sobre pobreza, bem como os mecanismos adotados para o combate à pobreza no direito contemporâneo, tanto na normativa internacional quanto na nacional. Em seu desenvolvimento, apresenta a relação entre a pobreza, o superendividamento e a economia globalizada.

Katuscio Mottin realizou um estudo sobre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, tomou por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo. Ao final, seu trabalho foi intitulado "A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS", apresentando importantes considerações acerca do tema.

No artigo intitulado “A RELATIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NO NOVO SISTEMA DE CÁLCULO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A PARTIR DO PROJETO REFORMADOR DA EC. 103 DE 13/11/2019” os autores Sergio Henrique Salvador, Gilmara Valeria Gonçalves e Régis Willyan da Silva Andrade apresentaram críticas relevantes ao sistema de cálculo das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da recente Emenda Constitucional n.103 de 13 de novembro de 2019 que trouxe ao ambiente nacional diversas novidades, dentre elas, alterações no valor dos benefícios alocando-os a um patamar econômico diminuído e distante das constitucionais premissas previdenciárias protetivas.

Considerando que as leis ambientais relacionadas com as políticas públicas são fundamentais para prevenir violações de direitos e devem ser sustentáveis a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana e a segurança das pessoas, Marcus Luiz Dias Coelho, Luiz Otávio Braga Paulon e Márcio Luís de Oliveira apresentaram o artigo intitulado “A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS MINERÁRIOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS DE MARIANA, BRUMADINHO E VAL DI STAVA”

Helimara Moreira Lamounier Heringer, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho e Eliana Franco Neme apresentaram o artigo de título “ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA”. Neste trabalho os autores se debruçaram sobre a Análise de Custo-Benefício (ACB) como ferramenta de efetivação do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira, no quadro dos princípios, valores e objetivos do constitucionalismo democrático brasileiro.

No artigo de autoria de Wadih Brazao e Silva, Melina Medeiros Dos Reis Ferreira e Lívia Teixeira Moura Lobo foi demonstrando que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64. Assim sendo, o artigo intitulado “ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64 /10” abordou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de

qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

No artigo intitulado “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DESSA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE” os autores Silvio Hideki Yamaguchi, Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka e José Sebastião de Oliveira abordam a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes em situação de risco de suas famílias. Nesta pesquisa é feita uma reflexão acerca da utilização do acolhimento familiar como um instrumento de tutela dos direitos da personalidade dessas pessoas.

Alisson Thales Moura Martins apresentou o artigo denominado “DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À EFICÁCIA DOS DISPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A INCONSCIÊNCIA DO DECRETO 11.150/2022 TABELANDO O MÍNIMO EXISTENCIAL”. Em sua pesquisa o autor destaca que o Brasil atravessou grande crise econômica, sanitária e social durante e pós-pandemia, devido ao COVID-19, causando impacto ao poder de compra dos brasileiros, situação que resultou o superindividamento.

No artigo “ENSINO DOMICILIAR E AS AMEAÇAS À PERDA DA ALTERIDADE: A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO”, Ana Luísa Dessoy Weiler , Guilherme Marques Laurini e Micheli Pilau de Oliveira, avaliam o possível impacto da educação domiciliar no Brasil à construção da identidade, alteridade e diversidade das crianças, a partir da experiência de isolamento imposto pela pandemia de COVID-19 no país.

Caroline Pereira da Conceição e Mônica Pereira Pilon, no artigo intitulado “ENSINO HÍBRIDO E AS PERSPECTIVAS DE ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA ENFRENTAMENTO DO CONVID-19”, refletem sobre as mudanças educacionais após a pandemia e sugerem a criação de um novo paradigma educacional devido à todas as transformações ocorridas desde o final do ano de 2019.

No artigo “O ACESSO À JUSTIÇA DIANTE DA DESIGUALDADE SOCIAL, DA VULNERABILIDADE DE SEUS PROTAGONISTAS E DA CRISE DE SOLIDARIEDADE”, Jane Mara Spessatto, discute o acesso à justiça diante da desigualdade social e da vulnerabilidade dos seus protagonistas, a qual se acentua diante do agravamento

da hiperdesigualdade social e da predominância da individualidade pela escassez de solidariedade coletiva.

Em artigo intitulado “O DIREITO À SAÚDE NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DE CASOS DENTRO DA CORTE INTERAMERICANA”, Germano André Doederlein Schwartz e Lucas Lanner De Camillis exploram o significado do direito social à saúde no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua proteção tanto na legislação quanto na jurisprudência interamericana da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ivone Fernandes Morcilo Lixa e Fabiel dos Santos Espíndola no artigo “O ESTADO CONSTITUCIONAL E O USO DA FORÇA:OS LIMITES DO LEVIATÃ CONTEMPORÂNEO”, apresentar estudos a partir do pensamento de Thomas Hobbes, discutem o uso legítimo e constitucional da força e a necessidade de criação de instrumentos ou mecanismos artificiais que ao mesmo tempo que limitam a liberdade sejam capazes de preservar a convivência coletiva.

No artigo “O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO”, Carolina Silva Campos , Victor Dantas de Maio Martinez e João Pedro Silva de Toledo, realizam um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI.

Ellen de Abreu Nascimento e Maria Lucia de Paula Oliveira, no artigo “O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES”, analisam políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras.

No artigo “POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME”, Lucas Oliveira Vianna e Maria Cougo Oliveira, abordam a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Sandra Helena Favaretto e Jair Aparecido Cardoso, no artigo “PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO ‘THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS’”, buscam compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto “The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms”, demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus.

Registra-se, ainda, que depois das exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para debates que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT.

Deste modo, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação.

Boa leitura!

Prof. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas e Centro Universitário Eurípides de Marília)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca e Universidade do Estado de Minas Gerais)

O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO

THE SPEENHAMLAND SYSTEM AND BRAZILIAN SOCIAL SECURITY: AN ANALYSIS OF "BOLSA FAMÍLIA", SOCIAL SECURITY AND UNEMPLOYMENT INSURANCE

Carolina Silva Campos [1]
Victor Dantas de Maio Martinez [2]
João Pedro Silva de Toledo [3]

Resumo

O presente trabalho busca realizar um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI. A partir da revisão bibliográfica de clássicos economistas políticos do século XIX e XX, que analisaram o sistema inglês, bem como de autores contemporâneos, buscou-se em um primeiro momento identificar quais falhas levaram à derrocada do Speenhamland. Em seguida, foram comparadas características do sistema britânico com três dos principais programas de intervenção do estado na ordem social brasileira das últimas décadas: o Bolsa Família, a própria Previdência Social e o Seguro-desemprego, no intuito de verificar se o que foram considerados defeitos do Speenhamland se fazem perceptíveis no cenário nacional atual. Os resultados indicam que as únicas similaridades em potencial entre o Speenhamland e os programas brasileiros de seguridade social são: a incerteza sobre os benefícios para o sistema capitalista e, especificamente no caso da Previdência Social, a possibilidade de que o orçamento não esteja equilibrado. Assim, de forma geral, é possível dizer que o Estado brasileiro não repete todos os defeitos do modelo britânico.

Palavras-chave: Direito comparado, Speenhamland, Direito previdenciário, Seguridade social, Intervenção do estado na ordem social

Abstract/Resumen/Résumé

This paper seeks to conduct a comparative study between the Speenhamland system, the first social assistance model created after the Industrial Revolution in the United Kingdom, and social policies in Brazil in the 21st century. Based on a bibliographical review of classical political economists of the 19th and 20th centuries who analyzed the English system, as well

---

[1] Mestre em Direito pela FDRP-USP

[2] Mestrando em Direito pela FDRP-USP, graduando em Direito pela FDRP-USP, graduado em Comunicação Social – Jornalismo pela FAAC-UNESP e pesquisador bolsista do IPEA.

[3] Graduando em Direito pela FDRP-USP

as of contemporary authors, at first the research tried to identify which failures led to the collapse of Speenhamland. Then, the characteristics of the British system were compared with three of the main Brazilian social policies of the last decades: “Bolsa Família”, Social Security itself, and Unemployment Insurance, in order to verify if what were considered Speenhamland's flaws are perceptible in the current national scenario. The results indicate that the only potential similarities between Speenhamland and Brazilian social security programs are: the uncertainty about benefits for the capitalist system and, specifically in the case of Social Security, the possibility that the budget is not balanced. Thus, in general, it is possible to say that the Brazilian state does not repeat all the defects of the British model.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Comparative law, Speenhamland, Social security law, Social security, State intervention in the social order

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

A Revolução Industrial elevou o ser humano a um novo tipo de sociedade. A capacidade tecnológica que revolucionou o mundo não apenas permitiu que a produção de bens materiais se desse em grande escala como também alimentou uma nova forma de organização social. Nas palavras de Eric Hobsbawm (2009, p. 75):

> A revolução industrial teve de essencial se esquecer que ela não representou um simples processo de adição e subtração, mas sim uma mudança social fundamental. Ela transformou a vida dos homens a ponto de torná-las irreconhecíveis. Ou, para sermos mais exatos, em suas fases iniciais ela destruiu seus antigos estilos de vida, deixando-os livres para descobrir ou criar outros novos, se soubessem ou pudessem.

As mudanças sociais, demográficas e tecnológicas permitiram que o capitalismo alçasse novos rumos. Essa nova configuração trouxe consequências diversas, sejam elas negativas ou positivas. Os primeiros que sentiram as alterações foram os ingleses, onde se deu início a Revolução Industrial (HOBSBAWM, 2002). Contudo, a Revolução foi de tal sorte poderosa que todas as regiões do globo tiveram que se adaptar a uma nova realidade. A colônia norte-americana viu seu poderio econômico crescer, as tribos africanas ficaram sob jurisdição europeia e os reinos asiáticos tiveram que abrir seus mercados aos produtos da Europa. Tudo isso foi consequência das mudanças ocorridas no final do século XVIII e início do XIX.

Naturalmente, essa mudança abrupta da economia dos países, em que a produtividade das cadeias produtivas aumentou em comparação aos séculos anteriores, foi consequência de diversas decisões políticas ao longo da história do Reino Unido, as quais permitiram o cenário perfeito para iniciar a Revolução naquela ilha. As políticas de cercamento, em que se deu cabo às organizações comunais do campesinato inglês, o investimento estatal às explorações ultramarinas, que permitiram a extração de valor das colônias americanas, asiáticas e africanas, e o protecionismo favorável aos agricultores e artesãos ingleses são algumas das causas que propiciaram a mudança. Percebe-se, pois, que a descoberta da máquina a vapor foi apenas o estopim de algo já determinado muito antes.

Apenas esse pano de fundo, porém, não bastava. Segundo Polanyi (2000), a alteração das formas sociais que a terra, o dinheiro e o trabalho perpassaram ao longo dos séculos anteriores é fundamental para a compreensão da Revolução Industrial. De acordo com ele, esses três elementos precisavam se adequar à lógica de mercado que aos poucos foi se tornando hegemônica na sociedade inglesa e, futuramente, mundial. A nova mediação desses fatores não é, contudo, natural. Demanda-se uma intensa atuação dos estados nacionais para que, aos poucos, esses elementos se tornem adequados ao capitalismo. Exemplo disso pode

ser visto em Machado (2020), em que descreve como o poderio militar inglês, a partir de um processo de expropriação, foi decisivo para a entrada da sociedade chinesa ao capitalismo, e para as transformações do trabalho.

Curiosamente no Reino Unido, a intervenção do estado para a criação de um mercado livre de trabalho foi no sentido inverso ao espírito daquele tempo. A princípio, seria imprescindível que os trabalhadores fossem livres e que seus salários fossem definidos no livre mercado para que a máquina capitalista desenvolvida nesse período funcionasse (POLANYI, 2000). Contudo, a resistência para essas mudanças foi muito maior que para a terra e para o dinheiro. Ela se deu principalmente de duas formas: via legislação e via organização dos trabalhadores. A resistência estatal foi a primeira e se materializou por meio da Lei dos Pobres e do sistema Speenhamland[1]. Nas palavras de Hobsbawm (2002, p. 65):

> O "sistema Speenhamland" de ajuda aos pobres, espontaneamente adotado por juízes-cavalheiros em vários condados durante e depois da fome de 1795, foi analisado como a última tentativa sistemática para salvaguardar a velha sociedade rural contra a corrosão do vínculo monetário.

Como se verá, esse sistema foi uma forma de subsídios de salários do trabalhador rural inglês. As consequências dessa política pública, que buscou a consecução de direitos sociais dos ingleses menos afortunados, contribuíram para um ponto de tensão dentro daquela sociedade. As causas e consequências dos problemas enfrentados por esse sistema foram sistematicamente analisadas por Polanyi (2000), autor amplamente reconhecido por seu estudo em função do afastamento histórico dos fatos da época.

Essas contradições do Speenhamland, que deram causa ao fracasso desse sistema, levam a uma pergunta fundamental: por acaso as políticas assistencialistas brasileiras, que tentam alcançar os objetivos sociais dispostos no título VIII da Constituição Federal, enfrentariam dificuldades semelhantes? Ora, pode-se intuir que se forem encontrados os mesmos problemas do sistema inglês, há grandes chances de os programas de assistência social do Brasil não condizerem com a lógica do capitalismo.

Portanto, o presente trabalho busca avaliar como funcionou o sistema Speenhamland na Inglaterra e como seu entendimento pode ajudar na compreensão das políticas assistencialistas contemporâneas. A pertinência dessa comparação nasce da importância que o sistema inglês teve na gênese do capitalismo moderno, de modo que a análise das falhas desse primitivo sistema assistencial possa auxiliar na compreensão das políticas sociais brasileiras

[1] Na realidade, Polanyi usa o termo "Speenhamland law" para se referir a essa norma. Como se verá adiante, a Speenhamland não é efetivamente uma lei. Por conta disso, o presente trabalho preferiu usar o termo "sistema" para a palavra "law". Deve-se lembrar que no sistema jurídico inglês, a termo "law" pode ganhar diversos significados, e não apenas como a norma que é confeccionada no legislativo.

no século XXI. Aprioristicamente, não se espera que um Estado de bem estar social como o brasileiro, arquitetado quase dois séculos depois do Speenhamland, cometa os mesmos erros que os britânicos incorreram. Dessa forma, o estudo comparativo entre a experiência brasileira com a inglesa, focalizando a concretização de direitos sociais, é fundamental para compreender o caminho percorrido e a ser traçado para as políticas sociais no Brasil.

Para atingir o tal objetivo, será feito um levantamento bibliográfico, focalizando os principais economistas políticos do século XIX e XX, os quais teceram suas análises em críticas ao sistema inglês. Depois, serão estudadas três políticas de intervenção no domínio social no Brasil (o antigo Bolsa Família, a Previdência Social e o Seguro-desemprego), e serão utilizados dados do próprio governo para compreender sua exequibilidade. Esses números serão do ano de 2019, por ser o último ano antes do início da crise do Covid-19. Com isso, tenta-se afastar das variáveis as desconhecidas consequências dessa crise sanitária e econômica para esses programas, que de alguma forma poderiam influenciar nas análises tecidas. Por fim, será possível, por meio do método dedutivo, averiguar se os defeitos apresentados no sistema Speenhamland se encontram ou não nas políticas sociais brasileiras.

2 AS CONDIÇÕES DO TRABALHADOR BRITÂNICO E O SISTEMA SPEENHAMLAND

Como adiantado, foi Polanyi quem se debruçou na análise dessas duas normas a partir de sua óptica do século XX. O sistema Speenhamland nada mais é que uma dada interpretação feita da Lei dos Pobres a partir de 1795. Conforme ensina o pesquisador húngaro (2000, p. 100):

> Os juízes de Berkshire, num encontro no Pelikan Inn, em Speenharnland, próximo a Newbury, em 6 de maio de 1795, numa época de grande perturbação, decidiram conceder abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos.

Antes de entrar nos detalhes do funcionamento desse sistema e de suas consequências na economia inglesa, urge analisar brevemente a situação do trabalhador inglês no período pré-industrial.

Nos séculos anteriores à instituição do Speenhamland, havia um predomínio das corporações de ofício ou guildas. Elas eram instituições municipais que regulavam as mais diversas atividades comerciais do burgo. Essa regulação era tanto no âmbito econômico como trabalhista. Conforme explica Polanyi (2000, p. 91):

> Sob o sistema de guildas, como sob qualquer outro sistema econômico na história anterior, as motivações e as circunstâncias das atividades produtivas estavam inseridas na organização geral das sociedades. As relações do mestre, do jornaleiro e do aprendiz; as condições do artesanato; o número de aprendizes; os salários dos trabalhadores, tudo era regulamentado pelo costume e pelas regras da guilda e da cidade.

Infere-se disso que as cidades do Reino Unido tinham uma quantidade considerável de artesãos, os quais se organizavam pelas guildas. Portanto, quando há a quebra desse sistema de proteção, os donos das manufaturas e seus respectivos empregados serão atingidos pela mudança da estrutura do mercado de trabalho. A partir disso, surge a primeira justificativa para o sistema Speenhamland: a quebra radical das normas das corporações de ofício e a rápida inserção da mão de obra em um livre-mercado desamparou as pessoas. Para evitar que a sociedade fosse desmantelada, foi necessário que algum tipo de proteção ao trabalhador surgisse. No caso, o sistema Speenhamland.

Já a situação do campo, onde o sistema Speenhamland será efetivamente mais decisivo, a ligação da população era baseada pela servidão antes da Revolução Industrial. Não era um mero contrato entre proprietário e contratante, mas sim uma relação personalíssima que ligava o servo à terra. Apesar dessa forte tradição feudal, a mão de obra inglesa não se constituía apenas desse tipo. Como expõe Hobsbawm (2009, p. 79), "a mão-de-obra pré-industrial é formada em grande parte por famílias possuidoras de suas próprias propriedades agrícolas, oficinas artesanais etc". Assim, a classe "baixa" da sociedade inglesa era constituída não apenas pelos pequenos proprietários de manufaturas, como por pequenos proprietários de terras e servos ligados ao seu senhor por relações feudais.

Com o passar do tempo, o número de proprietários de terras foi diminuindo (TOCQUEVILLE, 1997). Isso se deu em função da política dos cercamentos, que se iniciou durante a dinastia Tudor, cujo reinado durou entre 1485 a 1603. Lê-se de Polanyi (2000) que a justificativa direta para essa política seria substituir as lavouras inglesas por pastagens de ovelhas. Foi, porém, o efeito indireto que mais afetou os trabalhadores e a sociedade inglesa. Seja por dolo ou por mero descuido, os políticos ingleses acabaram por expulsar os camponeses de suas terras e criar uma massa gigante de indigentes.

Posto que a sociedade inglesa estava entrando em tempos de pauperismo extremo, a resposta dada pelo Estado seria a criação da Lei dos Pobres. Segundo Bastos (2017, p. 2):

> [...] Lei dos Pobres inglesa, o primeiro código nacional de legislações assistencialistas. Baseada no princípio de que era encargo das administrações paroquiais zelarem por seus pobres desamparados, empregando os sadios e subsidiando a subsistência dos inválidos para o trabalho, a Lei dos Pobres, consolidada no século XVII, passa a conviver com ataques permanentes contra seu

> funcionamento a partir do século XVIII, quando o gasto público que ela representa entra em uma espiral ascendente.

Conclui-se duas coisas a partir disso. Primeiro, no que tange aos problemas enfrentados pelos pequenos agricultores, sua origem é anterior à Revolução Industrial. Segundo, a Lei dos Pobres, norma que será base para a implementação do sistema Speenhamland, é de origem extremamente conservadora. Ao invés de tratar a população de forma a atender suas necessidades, na realidade condenava um estilo de vida imposto pelas próprias mudanças que o cercamento gerou. Portanto, entre 1601, ano de promulgação da Lei dos Pobres, até o final do século XVIII, seria natural que os efeitos negativos dessa política seriam enfrentados por uma legislação mais humanizadora. Restaria aí outra justificativa para o sistema Speenhamland.

Já no caso dos servos rurais, a quebra de suas relações com o senhor feudal sem que obtivessem acesso aos meios de produção da época os deixaram sem qualquer assistência, razão pela qual o sistema Speenhamland precisou intervir. Na verdade, Hobsbawm (2002) pontua que houve a transição da servidão para o predomínio de arrendamentos entre os camponeses e os proprietários de terras. Mas a diferença dessas relações é substancial: enquanto o servo está ligado diretamente à terra, o camponês livre está vinculado a um contrato jurídico. Dessa forma, essa obrigação contratual pode ser alterada e desfeita a qualquer tempo pelo proprietário da terra, causando muito mais insegurança para o arrendatário. Portanto, não é devaneio concluir que existia no período uma grande massa de camponeses que perderam suas terras e seu direito à servidão, mas que não conseguiram constituir um contrato de arrendamento para sua subsistência. Esse cenário entrará em choque com o avanço da indústria no Reino Unido, coisa que Polanyi (2000, p. 118) explica:

> O "ônus social" do desemprego urbano recaía principalmente sobre a aldeia natal[2], à qual frequentemente retomavam aqueles que ficavam sem trabalho. Os salários elevados das cidades representavam uma carga ainda maior para a economia rural. Os salários agrícolas estavam acima do que o fazendeiro podia suportar, embora abaixo do nível de subsistência do trabalhador. Parece claro que a agricultura não podia competir com os salários das cidades.

Vê-se, assim, que em um período pré Speenhamland, as alternativas eram tentar a vida na cidade para aumentar seu salário, porém com uma mudança brusca no seu estilo de vida, ou continuar trabalhando na fazenda, mantendo seu estilo de vida, mas com uma pauperização enorme. De qualquer jeito o trabalhador rural seria prejudicado. Como explica Hobsbawm (2002, p. 66), "os homens tinham que ser atraídos para as novas ocupações [na cidade] ou [...]

[2] "Aldeia natal" aqui entendida como a cidade pequena rural da qual o trabalhador provinha.

forçados a elas, pois inicialmente estiveram [...] relutantes a abandonar seu modo de vida tradicional". O sistema Speenhamland foi uma tentativa de evitar que o trabalhador fosse para cidade e perdesse seu estilo de vida tradicional do campo.

Portanto, até o momento foram três justificativas para a existência do sistema Speenhamland: evitar efeitos radicais da transição ao capitalismo (quais sejam, a desnaturação das relações das guildas e dos servos), contornar os impactos deletérios da Lei dos Pobres sobre os desempregados rurais, de forma a diminuir o pauperismo da população, e controlar o êxodo rural, mantendo o trabalhador no campo sem que ele perdesse seu estilo de vida.

Dessa última justificativa, é possível deduzir um quarto motivo implícito para a instituição da Speenhamland. O dono da terra e o arrendatário também seriam recompensados pelo subsídio dos salários. Diante da competição com os salários mais altos dos operários fabris e um eventual aumento do custo de vida, eles não precisavam equiparar as remunerações de seus empregados. Poderiam manter o valor que pagavam, enquanto o estado iria subsidiar o restante. Ademais, com o controle do êxodo, mantinham a quantidade de mão de obra do campo estável, diminuindo qualquer efeito negativo que a escassez poderia trazer.

3 FUNCIONAMENTO E CONSEQUÊNCIAS DO SISTEMA SPEENHAMLAND

Resumindo a forma de funcionamento do sistema Speenhamland, o trabalhador receberia um complemento de renda proporcional ao preço do pão e à quantidade de crianças que possuía. Era um adicional direto que só seria concedido caso o salário que recebesse fosse menor que o valor mínimo de subsistência (leia-se, preço do pão) para uma dada quantidade de crianças em sua família. Polanyi (2000, p. 100) esclarece essa ideia ao expor como os magistrados pensaram a tabela:

> Quando o preço do quilo de pão de uma determinada qualidade "custar 1 shilling, qualquer pessoa pobre e diligente terá 3 shillings por semana para seu sustento, quer ganhos por ela própria ou pelo trabalho de sua família, quer como um abono proveniente do imposto dos pobres, e 1 shilling e 6 pence para o sustento de sua mulher e qualquer outro membro da sua família. Quando o quilo de pão custar 1/6, 4 shillings por semana mais 1/10. A cada pence acima de 1 shilling no aumento do preço do pão corresponderão 3 pences para ele e 1 pence para os demais

Vale ressaltar que o benefício seria concedido tanto para os desempregados como para os empregados. No caso daqueles, receberiam o valor integral que a tabela estipular. Já para estes, o benefício será um complemento de seu salário até que a somatória dos dois seja igual ao valor tabelado.

Coube para as *Parishs* inglesas a administração do sistema Speenhamland. Cabia a elas regular a tabela, fiscalizar os dispêndios e, principalmente, orçar a quantidade de recursos gastos para conceder o benefício (POLANYI, 2000). Por *Parishs* entende-se como "The smallest unit of local government, constituted only in rural areas"[3] (LEXICO, s/d). É por conta disso que os trabalhadores rurais foram os que mais se beneficiariam desse sistema. Afinal, era essa classe social que morava nas *Parishs*.

Exposto o funcionamento do sistema Speenhamland, será de melhor compreensão os motivos que o levaram a sua revogação em 1834. Pode-se dizer que houve três problemas principais: dois de cunho endógeno e um de cunho exógeno.

O primeiro de cunho endógeno foi sua administração. Conforme a experiência dentro desse sistema revelou, deixar nas mãos das *Parishs* a logística da Speenhamland foi problemático. Essas unidades administrativas do Estado eram muito pequenas para comportar o volume de dinheiro que a população demandava. Basicamente, quem pagava os impostos eram os proprietários de terra e a classe média das *Parishs*. Ainda assim, Polanyi (2000) afirma que, na prática, foi a classe média que arcou com os prejuízos, uma vez que os proprietários de terra e os arrendatários teriam um retorno desse imposto na forma de subsídios dos salários.

A segunda característica endógena problemática é quanto aos subsídios dos salários. Em função desse atributo, o empregador do campo não tem nenhum incentivo material para elevar o salário que paga para seus trabalhadores. Consequência disso é que, ao mesmo tempo que o empregado fica cada vez mais dependente das *Parishs*, existe uma extração maior de valor de seu trabalho e, consequentemente, uma piora na situação do trabalhador. Tanto que isso é verdade que Marx (2013, p. 489) tece suas críticas ao sistema:

> A relação entre o salário pago pelo arrendatário e o déficit salarial coberto pela paróquia nos mostra duas coisas: primeiro, a queda do salário abaixo de seu mínimo; segundo, a que ponto o trabalhador rural era um composto de assalariado e indigente, ou o grau em que fora transformado em servo de sua paróquia. Escolhamos um condado que representa a situação média de todos os demais. Em 1795, o salário semanal médio em Northamptonshire chegava a 7 xelins e 6 pence; o gasto total por ano de uma família de 6 pessoas era de £36, 12 xelins e 5 pence; sua receita total era de £29 e 18 xelins e o déficit coberto pela paróquia era de £6, 14 xelins e 5 pence. No mesmo condado, em 1814, o salário semanal era de 12 xelins e 2 pence, o gasto total anual de uma família de 5 pessoas alcançava £54, 18 xelins e 4 pence; sua receita total era de £36 e 2 xelins e o déficit coberto pela paróquia era de £18, 6 xelins e 4 pence; em 1795, o déficit não chegava a 1/4 do salário; em 1814, ele era mais da metade. Nessas circunstâncias, é evidente que em 1814 houvessem desaparecido as parcas comodidades que Eden ainda encontrara no cottage do trabalhador rural. De todos os animais mantidos pelo arrendatário, o trabalhador, o

[3] A menor unidade do governo local, constituída apenas em áreas rurais

> instrumentum vocale [instrumento falante], tornou-se a partir de então o mais extenuado, o pior alimentado e o que recebe o tratamento mais brutal.

Esses dois problemas inerentes ao Speenhamland foram decisivos para a rejeição dos ingleses ao assistencialismo. Contudo, caso esses defeitos fossem corrigidos, será que o sistema Speenhamland seria bem-sucedido? Mesmo nesse caso, provavelmente a lei não iria acabar com todas as disfunções da sociedade inglesa. Os efeitos da Revolução Industrial foram grandiosos para a sociedade inglesa. Estaria aí o problema exógeno da Speenhamland. Enquanto os salários eram subsidiados pelas *Parishs*, o trabalhador não entrava efetivamente no mercado de trabalho. Não havia uma disputa sadia entre os proletários da cidade e do campo, logo não era interessante aos capitalistas da época tal sistema. Para eles, como observou Polanyi (2000), a mão de obra precisava entrar no livre-mercado para que o capitalismo funcionasse. A revogação da Speenhamland era inevitável.

Interessante notar que essa visão foi corroborada inclusive entre os economistas da época. Malthus (1996), por exemplo, descreve que a distribuição de riqueza entre os mais pobres geraria um aumento no preço dos produtos que essa classe consome. Consequentemente, essa população, dependente dessa política estatal, teria que receber ainda mais auxílio para manter seu poder de compra. Dessa forma, entrar-se-ia em um ciclo vicioso. A partir dessa observação, David Ricardo (1996) propõe que a população adentre de vez no mercado de trabalho. Nota-se que, diferente de Polanyi, o economista inglês vê com bons olhos a forma que os salários seriam estipulados dentro de um mercado livre. Portanto, o trabalhador de fato precisava abrir mão dos valores que recebia do sistema Speenhamland. Nas palavras de Ricardo: (1996, p. 77) "Nenhuma tentativa de emenda das leis dos pobres merece a menor atenção, se não tiver por objetivo final a abolição dessas leis".

Sendo assim, qualquer tentativa de programas de assistência social que visem sucesso nos dias atuais deve corrigir esses três problemas. Primeiro, é necessário que o ente estatal tenha orçamento suficiente para a manutenção da política. Segundo, o programa não pode servir como subsídio do salário para diminuir os custos do empregador (e aumentar sua mais-valia). Por fim, não deve retirar totalmente o trabalhador da lógica do mercado e ferir os princípios do capitalismo.

4 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Dentro da ordem social da Constituição Federal, destacam-se três grandes programas de seguridade social: a Previdência Social amplamente considerada, o Seguro-desemprego e o

Bolsa Família[4]. Pela natureza previdenciária, protetiva e de transferência de renda, os três programas brasileiros podem ser estudados a partir de suas similaridades com o Speenhamland (guardadas as devidas proporções e com respeito ao método comparativo), no intuito de se verificar se o modelo brasileiro de seguridade social está atento aos problemas que já foram enfrentados na experiência histórica internacional.

A Previdência Social pode ser definida como a assistência para os cidadãos que cumpram algum dos requisitos do artigo 201 da Carta Magna, sendo eles: possuidores de incapacidade temporária ou permanente, idade avançada, mulheres gestantes, desempregados involuntários, família cujo provedor esteja preso e companheiro de morto que fora assegurado. Esse programa é regulado pela Lei nº 8.213/91.

Aqui surge a necessidade de explicar o recorte metodológico dos objetos de pesquisa, pois a leitura do artigo 201 da Constituição institui que o Seguro-desemprego faz parte da Previdência Social. Contudo, ambos podem ser vistos como políticas sociais distintas.

Primeiro, suas leis regulamentares são diferentes (Lei nº 8.213/91 para a Previdência e Lei nº 7.998/90 para o Seguro-desemprego). Segundo, o artigo 9º, §1º, da Lei nº 8.213/91 coloca que "o Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica", ou seja, reconhece que os programas são segregados.Por fim, o orçamento dos dois programas é separado. Enquanto a Previdência Social é administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)[5], o Seguro-desemprego é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)[6], que possui administração própria.

O Seguro-desemprego tem previsão nos artigos 7º, II e 201, inciso III, ambos da Constituição Federal. Pela leitura conjunta dos dois dispositivos, é possível compreender que o Seguro-desemprego é um auxílio pecuniário para aqueles em condição de desemprego temporário. Cabe à Lei nº 7.998/90 sua regulação, a qual define os objetivos do programa como "prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo" e "auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas

[4] Transformado em 2022 no chamado Auxílio Brasil. Contudo, como explicado no primeiro tópico do trabalho, a análise é feita para os programas de 2019, quando o Bolsa Família era vigente.

[5] Cumpre esclarecer que toda a seguridade social é financiada direta e indiretamente, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por meio de contribuições sociais, conforme prevê o art. 195 da Constituição Federal.

[6] Art. 10 da Lei nº 7.998/90.

de orientação, recolocação e qualificação profissional" (respectivamente, inciso I e II do artigo 1º do referido diploma).

Para finalizar, o Bolsa Família não possui uma previsão explícita na Constituição Federal, mas estaria fundamentado pelo artigo 203 da Carta, que trata da assistência social. De acordo com o *caput*, seria diferente da Previdência Social por não ser dependente de contribuição nem de filiação compulsória. Ademais, o artigo 204 prevê que as despesas de programas dessa natureza proverão do orçamento para a seguridade social, o qual "será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 195 da CF). Weissheimer (2006, p. 25) define o Bolsa Família como:

> [...] um programa federal de transferência direta de renda destinado às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R$ 60,00 a R$ 120,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R$ 60,00). Uma das características centrais do programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social. O Bolsa Família tem dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa.

Definidos os três programas sociais objetos deste estudo, segue a análise quanto às suas similaridades frente à experiência do sistema Speenhamland.

O primeiro ponto a ser discutido é quanto à viabilidade orçamentária dos programas de seguridade ou de assistência social. Para Polanyi (2000), o ideal seria que políticas dessa natureza fossem orçadas à nível da União ou, pelo menos, que as pequenas unidades administrativas se juntassem para a criação de um fundo comum. Nesse sentido, a Constituição brasileira segue essa ideia do autor, uma vez que os três programas são da alçada da União. Só se faz uma observação quanto aos programas de assistencialismo em geral, que podem ser realizados pelos estados e pelo Distrito Federal, conforme o parágrafo único do artigo 204 da CF. Nesses casos, haveria uma exceção constitucional a aquilo que Polanyi imaginou, mas uma prerrogativa que não exclui o dever de assistência da União. Serve tão somente para complementar as políticas federais.

Essa proposta de Polanyi seria mais no sentido de elevar os programas para um ente administrativo com maiores recursos que uma pequena *Parish*. Contudo, mesmo que a União tenha mais liquidez que as *Parishs* ou os Municípios brasileiros, seus recursos não são infinitos. Assim, a mera estipulação da competência da União para esses programas não

representa necessariamente uma eficácia completa. É preciso ter dinheiro em caixa para sua implementação.

No caso do Seguro-desemprego, uma nota da assessoria de imprensa do então Ministério do Trabalho revelou que o orçamento para o FAT em 2019 seria R$ 81 bilhões (SAMPAIO, 2018). Desses, R$ 41,9 bilhões seriam destinados apenas ao Seguro-desemprego. Considerando que a receita da União naquele ano foi de R$ 3,26 trilhões e as despesas de R$ 3,24 trilhões (BRASIL, 2019b), o valor destinado a essa política é irrisório perto do montante de dinheiro que o ente arrecada e gasta. Para o Bolsa Família, o site da Transparência (BRASIL, 2019a) estipulou que R$ 33,01 bilhões foram despendidos para o programa em 2019. Como o valor gasto foi menor que o do seguro-desemprego, nada mais lógico que acreditar que ele também é plenamente executável.

Para essa questão, o maior problema reside na Previdência Social. De acordo com o mesmo site (2019), os gastos para o programa foram de R$ 668,96 bilhões. Representa um pouco acima de 20% do orçamento da União para o ano de 2019. Nisso, há a possibilidade de arguir que a política é demasiada custosa para o ente, sendo necessário sua redução. Nesse sentido é Constanzi *et al*. (2018, p. 184):

> O gasto previdenciário brasileiro já ocupa um patamar elevado, que reduz o espaço fiscal de outras despesas. Além disso, a despesa com a Previdência tende a assumir trajetória explosiva de crescimento no futuro, em função do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional pelo qual o país já vem passando em combinação com regras inadequadas.

Não obstante, esse argumento não é absoluto. Como visto nas discussões que perpassaram a esfera pública e política ao longo de 2019, vários agentes argumentavam pela viabilidade do sistema previdenciário brasileiro. Esse confronto de ideias se deu em meio a uma reforma previdenciária, a qual resultou na Emenda Constitucional nº 103. Não é o intuito desse artigo avaliar as matérias de cada argumento, mas deixa-se registrado como diferentes pesquisadores chegaram em conclusões diversas da citação anterior. Vide,por exemplo, trecho do artigo de Rocha (2019, p. 70):

> Não há qualquer transparência a respeito dos dados utilizados pelo governo para fundamentar seu projeto de reforma ao sistema de previdência social. Com base nos dados públicos, o que podemos dizer, é que há um profundo erro de diagnóstico do problema. O Regime Geral da Previdência Social, levando em consideração todas as suas fontes de receita, é claramente superavitário. E é este, e apenas este, o foco dos esforços da Reforma Previdenciária.

Ademais, ainda há uma diferença relevante entre a forma que se deu o sistema Speenhamland e a Previdência Social no Brasil. No caso da política inglesa, a classe média era a única prejudicada, pois ela tinha que pagar os impostos sem receber o auxílio ou subsídio de algum gasto que porventura tivesse. Já no sistema previdenciário brasileiro, todos os trabalhadores registrados devem contribuir e todos possuem o direito de usufruir das pensões ou aposentadorias quando cumprirem os requisitos legais. Dessa forma, não há uma pressão social contra uma classe social específica. Nesse sentido, poder-se-ia contra-argumentar que os empregadores são prejudicados tal qual a classe média inglesa do século XIX, pois eles também contribuem e não possuem uma vantagem direta. Apesar desse contra-argumento parecer válido, ele necessita de uma análise mais aprofundada, porque os empregadores tendem a ser economicamente mais fortes.

O segundo ponto é referente ao subsídio de salários e o aumento da mais-valia. Tanto o Bolsa Família como a Previdência Social não fazem isso. No caso daquele, a razão é a própria natureza do programa. Diferente do Speenhamland, o Bolsa Família não se relaciona com a política de salário mínimo de governo, tendo uma natureza de mera complementaridade de salário. De acordo com a Caixa Econômica Federal (s/d), o benefício inicial em 2019 era de R$ 89,00, sendo acumulado alguns outros benefícios variáveis, podendo chegar até R$ 205,00. Nota-se que o Bolsa Família pode chegar, em situações extremas, a aproximadamente 20% do salário mínimo do país (R$ 998,00 em 2019[7]). Além disso, ao contrário do sistema Speenhamland, o empregador não está eximido de pagar o piso salarial. Por exemplo, se um empregado ganha 150 reais de Bolsa Família, o empregador não poderia pagar 848 reais de salário mínimo em 2019. Não há, portanto, um subsídio ao empregador e, consequentemente, não há que se falar em maior extração de mais-valia.

Para a Previdência Social a razão é ainda mais simples. Aqueles que possuem direito de receber o benefício são exatamente os beneficiários que a legislação elegeu como inaptos a realizar qualquer função laboral. Não é possível falar que existe maior extração de mais-valia, pois eles sequer têm condições de trabalhar. Logo, ele difere do sistema inglês nesse ponto.

Já o Seguro-desemprego, em uma primeira análise, parece subsidiar os salários. Isso se dá em razão do valor devido aos beneficiados. Pela leitura do artigo 5º da lei 7.998, o segurado receberá um valor entre R$ 798,40 e R$ 1.735,29. Portanto, com valores muito próximos (e até maiores) do mínimo de subsistência do ano de 2019. Contudo, esses montantes não prestam para diminuir o valor do salário do empregado, já que são verbas destinadas ao desempregado. De forma análoga à Previdência, não existe extração de mais

[7] Decreto Federal 9.661/2019.

valor, porque o trabalhador não está efetivamente produzindo para um empregador (ainda que a causa de sua inaptidão ao trabalho seja temporária de no máximo cinco meses). Em resumo, apenas o trabalhador tira vantagem desse benefício, e não os empregadores.

Para finalizar o trabalho, deve-se saber se os três programas são contrários à lógica capitalista que permeia toda a sociedade contemporânea. Essa avaliação é de difícil análise, porque a fase do capital do século XXI é diversa daquela que passou na Inglaterra do século XVIII e XIX. Naquele período, buscava-se a criação de um mercado de trabalho. Atualmente, esse mercado já existe desde que a escravidão fora abolida no Brasil. Nos três programas brasileiros, não há uma tentativa de acabar com o mercado de mão de obra. O Bolsa Família é apenas uma maneira de diminuir a miséria de milhões de brasileiros. O Seguro-desemprego é um amparo ao cidadão durante o período que buscará um novo posto de trabalho. A Previdência Social é um prêmio para aqueles que trabalharam a vida inteira (no caso da aposentadoria por idade) ou uma forma de amparo para quem não possui condições temporárias ou permanentes de seguir a lógica capitalista de livre-mercado de trabalho (no caso dos enfermos ou das mães de recém-nascidos).

Ainda assim, mesmo que os programas brasileiros sejam ontologicamente diferentes do sistema Speenhamland, seria possível existir uma regra geral dessas políticas assistencialistas para avaliar seus danos ou benefícios para a economia de um país? Em outras palavras, independentemente das diferentes características de cada programa, eles serão bons ou ruins dentro da lógica capitalista?

A partir do conjunto bibliográfico o qual esse trabalho reuniu a resposta é inconclusiva. Tanto Ricardo (1996) quanto Polanyi (2000) se ativeram a compreender o que foi o sistema Speenhamland. Ambos reconheceram que essa política dificultou a entrada da mão de obra no novo mercado de trabalho, coisa que jamais deveria ter existido, de acordo com o autor britânico. Malthus (1996) teria sido aquele que procurou uma fórmula geral. Apesar de também limitar sua análise ao sistema Speenhamland, sua proposta poderia ser aplicada em outras políticas assistencialista. Afinal, tal qual supostamente aconteceu com a Lei dos Pobres, os programas assistencialistas encorajam o aumento do custo dos produtos e a diminuição do valor do trabalho? Conforme observa o autor (1996, p. 268):

> A entrega de 3 xelins e 6 pence por dia a cada trabalhador não aumentaria a quantidade de carne do país. Não há, no presente, o suficiente para que todos tenham um bom quinhão. Então, qual seria a consequência? A concorrência entre os compradores no mercado de carne elevaria rapidamente o preço de 6 ou 7 pence para 2 ou 3 xelins de libra e a mercadoria não seria partilhada por mais pessoas do que no presente.

Contudo, não há na bibliografia dados que indiquem que essa tendência se repetiu em 2019 no Brasil.

Também haveria ainda uma certa lógica em entender que esse tipo de política existiria apenas para deixar o cidadão mais dependente do ente estatal, sem se importar em aprimorar sua mão de obra para oferecer no mercado de trabalho. Nas palavras sintetizadas de Milton e Rose Friedman (2015, p. 135):

> A maioria dos atuais programas de bem-estar social nunca deveria ter sido aprovada. Se assim fosse, muitas das pessoas agora dependentes deles teriam se tornado indivíduos autoconfiantes, não tutelados pelo Estado. A curto prazo, isso poderia parecer cruel para alguns, deixando-os sem alternativa senão para trabalhos de baixa remuneração e pouco atraentes. Mas, a longo prazo, teria sido muito mais humano.

Essa observação dos autores também pode ser considerada precipitada[8]. Existem pesquisas que revelam a importância econômica dessas políticas e como elas contribuem para o crescimento econômico. Neri, Souza e Vaz (2013) demostram que a cada 1% do PIB investido no Bolsa Família, há um crescimento de 1,78% do produto interno bruto e 1% investido no seguro desemprego rende 1,06% ao país. Em contrapartida, o mesmo não acontece com a previdência social[9], onde 1% investido rende apenas 0,52% à economia brasileira.

Posto essa divergência de dados e visões, essa terceira análise fica prejudica pelo limite de páginas e de tempo de pesquisa. O trabalho não será presunçoso em fazer conclusões quanto esse tópico. Fica registrado apenas que existem muitas discussões a serem travadas sobre o assunto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Revolução Industrial foi um período que alterou completamente a realidade social da humanidade. A necessidade de fazer a terra, o capital e o trabalho se inserirem na lógica capitalista teve suas consequências. No caso desse último, a sociedade inglesa do final do século XVIII buscou frear o movimento da mão de obra em direção ao sistema capitalista por meio do Speenhamland. Seus problemas quanto à falta de um orçamento robusto, à diminuição do salário e ao aumento da mais-valia dos trabalhadores e uma racionalidade oposta ao do capitalismo foram peças-chaves para entender os motivos de sua derrocada.

---

[8] Vale a observação que Friedman não é tão radical como essa citação faz parecer. Apesar dessa fala, ele propõe uma política assistencialista que servirá como transição entre um sistema de bem-estar social para um sistema liberal mais justo. Trata-se do imposto de renda negativo, o qual foi inspiração para o programa Bolsa Família.

[9] No caso, apenas considerando o dado do Regime Geral da Previdência Social

Uma vez identificados seus problemas, as políticas sociais do século XXI podem se aproveitar dessa experiência e evitar a adoção dos mesmos mecanismos. Nesse sentido, foram identificadas as seguintes características dos programas de Previdência Social, Bolsa Família e Seguro desemprego no Brasil para o ano de 2019:

Tabela 1 – Características das políticas sociais brasileiras em 2019

	PREVIDÊNCIA SOCIAL	**BOLSA FAMÍLIA**	**SEGURO-DESEMPREGO**
PROBLEMAS ORÇAMENTÁRIOS	HÁ DIVERGÊNCIA	NÃO	NÃO
SUBSÍDIO DE SALÁRIOS	NÃO	NÃO	NÃO
CONTRÁRIO À LÓGICA DO CAPITALISMO	HÁ DIVERGÊNCIA	HÁ DIVERGÊNCIA	HÁ DIVERGÊNCIA

Fonte: elaborado pelos autores.

Como se vê pela Tabela 1, há espaço para muita discussão acerca dos resultados obtidos. Foi possível verificar grandes divergências se as políticas públicas sociais analisadas possuem ou não as características do sistema Speenhamland, principalmente se esses programas estão ou não em conformidade com a lógica do capital. Mesmo nos resultados em que este trabalho foi mais assertivo, há que se notar pela metodologia adotada que se utilizou de mero recorte temporal, em que foi analisado tão somente o orçamento e as regras dos benefícios para o ano de 2019. Dessa forma, existem grandes indicativos de que o Bolsa Família e o Seguro-desemprego não possuem problemas orçamentários e que os três programas não subsidiam salários e aumentam a mais-valia. Contudo, deve-se tomar cautela acerca disso em razão das próprias limitações da metodologia adotada.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Daniel Schneider. **O Direito à Subsistência em Xeque**: A Formação do Pensamento Liberal Britânico e sua Relação com a Lei dos Pobres. *In*: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA & 13ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 2017. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2017, pp. 1-30

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Inclusão social por meio do bolsa família, do cadastro único**. 2019a. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/programa-orcamentario/2019?ano=2019. Acessado em: 13/06/2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orçamento Anual**. 2019b. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2019. Acessado em: 13/06/2020.

FEDERAL, Caixa Econômica. **Bolsa Família**: O programa busca garantir às famílias os direitos à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx. Acessado em: 13/06/2020.

COSTANZI, Rogério Nagamine *et al*. Reforma da Previdência Social. *In* NEGRI, Alberto de; ARAÚJO, Bruno Cesar; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafio da nação**: artigos de apoio. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2018.

FRIEDMAN, Milton; e FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**: um depoimento pessoal. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015.

HOBSBAWM, Eric John. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. Tradução de: Donaldson Magalhães Garschagen. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

HOBSBAWM, Eric John. **A Era das Revoluções**: Europa 1789-1848. Tradução de: Maria L. Teixeira; Marcos Penchel. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LEXICO**. Meaning of *parish* in English**. Disponível em: https://www.lexico.com/definition/parish. Acessado em: 09/06/2020.

MACHADO, Gustavo. Marx e a China: o problema da expansão do capitalismo. **Crítica Marxista**, n. 50, pp. 63-83, 2020.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática**: ensaio sobre a população. Tradução de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antônio Alves Cury. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I. Tradução de: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

NERI, Marcelo Cortês; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; e VAZ, Fábio Monteiro. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa

das Transferências Sociais. *In* CAMPELLO, Tereza; e NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de: Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução de: Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

ROCHA, Gustavo de Andrade. A reforma da previdência e os conceitos de sociedade, estado e mercado. **Revista Científica Disruptiva**, Vol. I, n. 1, pp. 59-72, 2019.

SAMPAIO, Simone. **Orçamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador em 2019 deverá ser de R$ 81 bi**. JUSBRASIL, 2018. Disponível em: https://mte.jusbrasil.com.br/noticias/594067561/orcamento-do-fundo-de-amparo-ao-trabalhador-em-2019-devera-ser-de-r-81-bi. Acessado em: 13/06/2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Tradução de Yvonne Jean. 4ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites, e possibilidades do programa que está transformando vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.