

REDES DE SEGURANÇA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL FOCALIZADA: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA EUROPÉIA¹

Chris de Neubourg, Julie Castonguay e Keetie Roelen

Maastricht Graduate School of Governance
Universidade de Maastricht

Introdução

Sistemas de Proteção Social (PS) em economias avançadas de mercado consistem em diferentes componentes. Embora o desenho específico dos sistemas de PS varie de país para país (e algumas vezes de região/estado para região/estado), os programas sociais específicos que formam o sistema de PS podem ser subdivididos em benefícios contributórios e não-contributórios. Os sistemas de transferência contributória, que incluem, entre outros, aposentadoria e seguro desemprego, limitam o desembolso de benefícios aos contribuintes de esquemas particulares. Os programas não-contributórios, por sua vez, são financiados com receita pública geral. Eles incluem programas de assistência social a famílias e não são necessariamente limitados àqueles que pagam impostos/taxas, mas podem ser programas de renda verificada e voltados para os pobres.

O objetivo deste documento é discutir o papel dos programas não-contributórios de assistência social voltados para o apoio aos pobres², no contexto dos sistemas de Proteção Social (PS) em economias da Europa e em outras economias avançadas. A maior parte da discussão é baseada na experiência em nove países europeus (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido), e é algumas vezes enriquecida com exemplos e comparações com o sistema de Proteção Social nos Estados Unidos e em outros países da OCDE, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Uma das conclusões do documento é a de que a subdivisão mencionada acima, entre programas contributórios e não-contributórios de PS, é tecnicamente difícil no âmbito do contexto europeu e pode não explicar porque alguns sistemas de PS têm desempenho melhor que outros. Os países europeus possuem opções de políticas muito sofisticadas, embora

¹ O documento baseia-se e resume uma análise mais extensiva encontrada em C. de Neubourg, *Targeted Income Support for the Poor and the Performance of European Social Protection Systems* (Maastricht, 2005): detalhes e muitos dados sobre as questões discutidas aqui são mostrados nessa publicação.

² Deve-se notar que programas não-contributórios de assistência social de apoio à renda para os pobres podem ser apresentados como apoio focalizado de renda para os pobres, assistência social com verificação de renda, transferências sociais com verificação de renda, assistência social focalizada ou redes de segurança social. Neste documento, todos esses termos são utilizados como sinônimos.

viáveis, de Proteção Social, as quais têm tido êxito no alívio da pobreza e na promoção da equidade social.

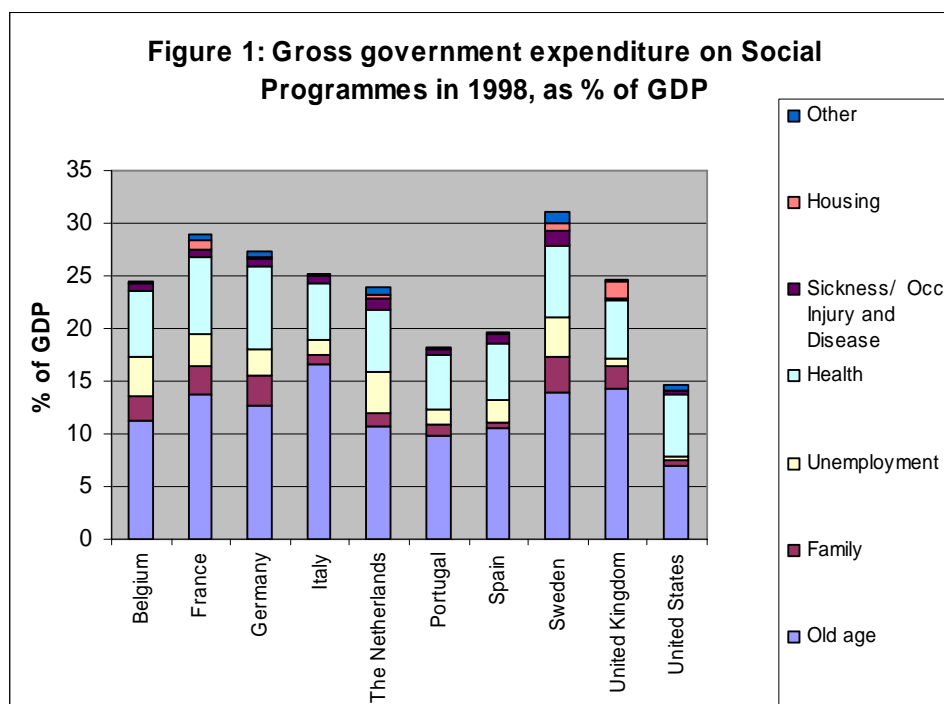
A primeira seção do documento fornece as bases necessárias para analisar as diferenças na construção dos Estados de Bem-Estar Social nos diversos países. A discussão tem seu foco no papel dos diversos componentes dos sistemas de PS e ilustra as grandes diferenças internacionais em seus componentes e o papel que desempenham para o alívio da pobreza e a redução da desigualdade. A segunda seção traz detalhes sobre as características da assistência social (apoio focalizado de renda para os pobres) nos nove países europeus. A terceira seção discute as diferenças no desempenho dos sistemas de assistência social em termos de cobertura e participação, efetividade na redução da pobreza e da desigualdade, eficiência na entrega dos benefícios e questões de implementação. A quarta seção revisa o recente debate sobre as reformas nos sistemas sociais. A última seção tira lições das experiências dos países europeus com relação ao desenho e à implementação de sistemas de Proteção Social, os quais visam lutar contra a pobreza e reduzir a desigualdade.

1. Sistemas de Proteção Social e o papel da assistência focalizada para os pobres

Os gastos públicos com proteção social na Europa são altos

Como ilustrado pela Figura 1, os gastos públicos com Proteção Social (incluindo saúde) são consideráveis em todos os países em análise, mas as diferenças internacionais são grandes. A ênfase européia sobre a provisão pública de proteção social pode ser claramente vista pelo nível de gastos públicos com o social. A Europa Continental aloca mais recursos para a Proteção Social do que os Estados Unidos.

Figura 1: Gasto Bruto do Governo em Programas Sociais em 1998, como % do PIB



Fonte: Cálculos próprios com base no Banco de Dados de Gastos Sociais da OCDE, Edição 2001.

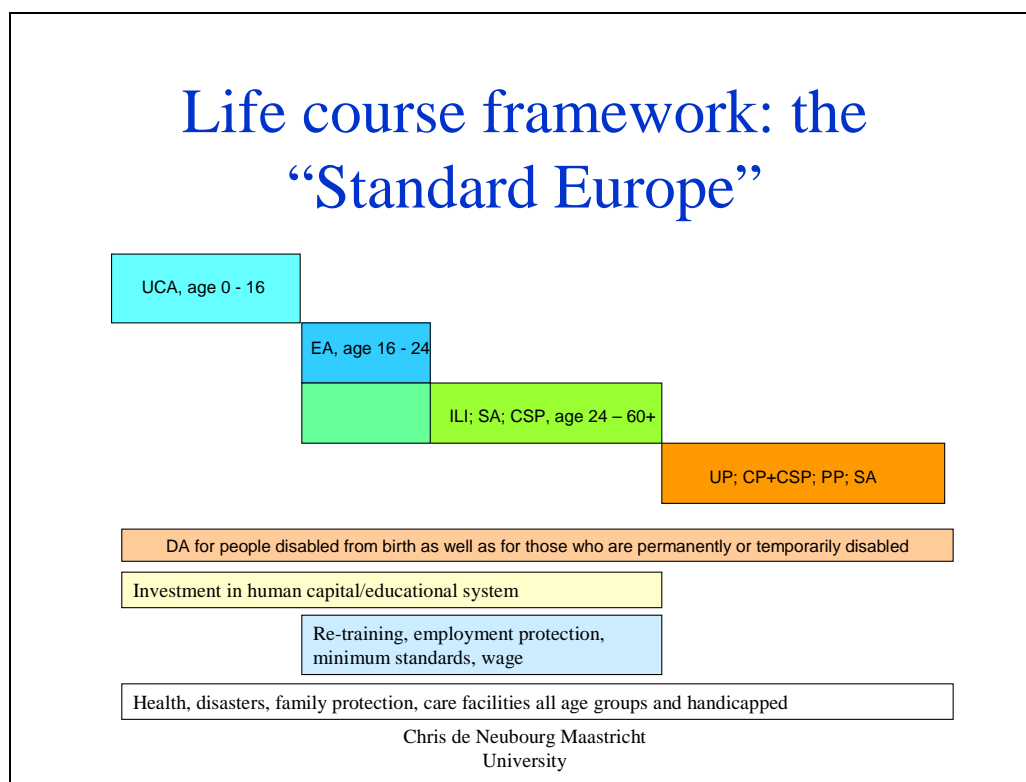
Os níveis mais altos de gasto social são encontrados nos países do centro e do norte da Europa. A Suécia está no topo da lista, com gastos sociais equivalentes a 31% do PIB, e a maioria dos outros países da Europa ocidental gasta entre 20% a 30 % de seu PIB com proteção social. Não obstante, a ênfase sobre diferentes tipos de benefícios varia enormemente entre os diversos países. O sistema italiano dá maior ênfase aos benefícios pagos aos idosos e aos dependentes sobreviventes, o que faz com que sobre pouco dinheiro para ser gasto em outros tipos de benefícios, particularmente em benefícios a desempregados, embora a taxa de desemprego na Itália seja uma das mais altas da Europa ocidental. Os benefícios generosos pagos aos portadores de necessidades especiais na Suécia, Portugal e Holanda tornam-se aparentes quando se olha a proporção de gastos com esses benefícios, que fica em torno de 12%. Além disso, os benefícios altamente universais pagos às crianças na Bélgica, França e Suécia explicam os níveis de gastos com famílias e crianças de até o dobro do que ocorre em outros países. Finalmente, a alta taxa de desemprego na Espanha é traduzida em altos gastos com benefícios aos desempregados.

Os sistemas de Proteção Social na Europa são praticamente financiados de forma equitativa por três tipos de contribuições: contribuições sociais dos empregadores, contribuições sociais das pessoas seguradas (empregados) e contribuições gerais do governo. Mas no nível nacional, essas proporções variam consideravelmente entre os diferentes países. Na Bélgica, Espanha, França, Holanda e Alemanha, cerca de 65% dos recursos são oriundos de contribuições feitas por empregadores e empregados. Por outro lado, os impostos são a principal fonte de financiamento da proteção social no Reino Unido e na Suécia. Finalmente, parece que somente na Holanda os empregados contribuem com valor maior do que os empregadores. Essa diferença de dez por cento é bastante considerável, visto que em todos ou outros países os empregadores contribuem duas vezes mais que os empregados.

A filosofia que sustenta o sistema de proteção social da Europa ocidental é conhecida como a *estrutura do curso da vida* (ver Figura 2). No âmbito dessa estrutura, existem intervenções de proteção social adequadas a cada estágio na vida dos indivíduos e das famílias: de benefícios para crianças (tipicamente universais) a benefícios para famílias com filhos, da assistência ao emprego durante a juventude aos benefícios de seguro desemprego durante o período ativo e, finalmente, a aposentadorias na terceira idade. Os programas de assistência social, nessa estrutura, representam o último recurso para famílias de baixa renda que não conseguem se sustentar ou que não são apoiadas por outros programas sociais.

A Figura 2 também indica como é formada uma combinação de elementos para cada estágio, a fim de dar ao indivíduo o que ele pode necessitar durante um certo momento da vida. Provisões específicas de idade são suplementadas por componentes gerais para portadores de necessidades especiais e para aqueles que estão enfermos durante um longo período de tempo. Ela também indica que a provisão pública de bens como educação, saúde e proteção ao emprego funcionam em conjunto para reduzir riscos e mitigar os efeitos de acontecimentos inauspiciosos e para garantir investimento suficiente no capital humano; todos esses elementos são importantes para prevenir as pessoas de caírem na pobreza após uma crise. Ao longo do ciclo de vida das pessoas, o consumo de bens públicos como educação e saúde toma a forma de benefícios de proteção social em espécie.

Figura 2: Estrutura do Curso da Vida para a Europa Padrão



Legenda:

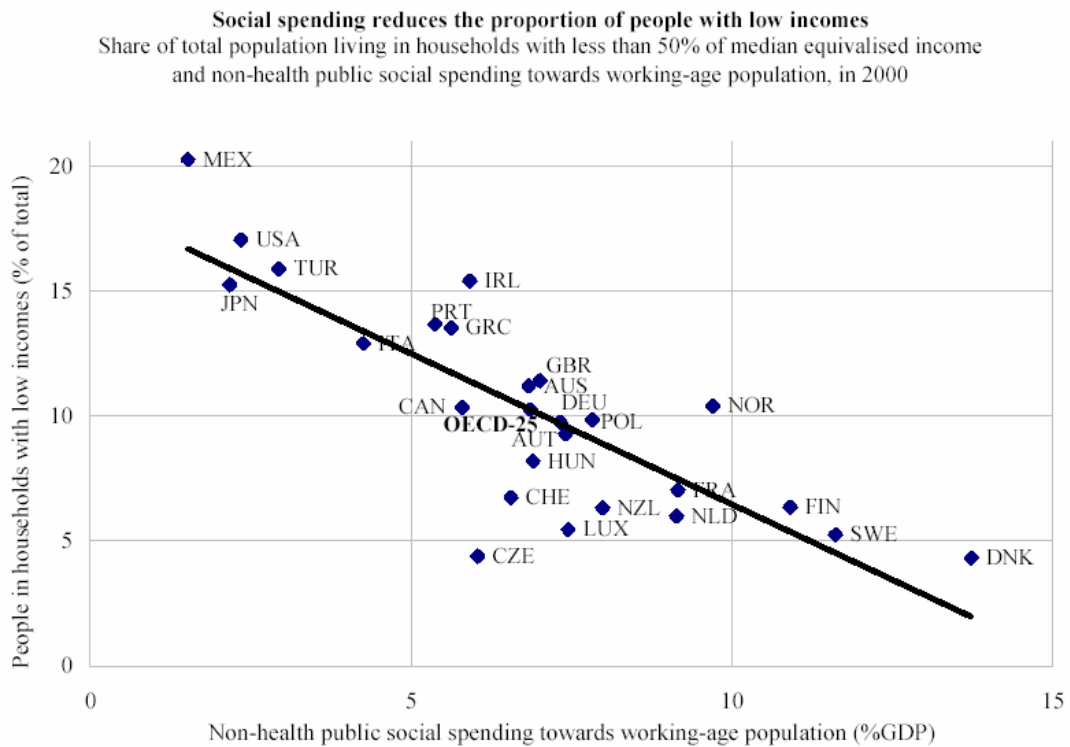
- UCA = Assistência Universal à Criança
- EA = Benefício à Educação
- ILI = Seguro à Perda de Renda
- SA = Assistência Social com Verificação de Renda
- CSP = Pensão Contributória aos Dependentes Sobreviventes
- UP = Pensão Universal
- CP = Pensão Contributória (obrigatória)
- PP = Previdência Privada
- DA= Benefício à Deficiência

Gastos da Proteção Social, pobreza e desigualdade

Os gastos mais altos com Proteção Social nas economias da Europa Continental estão associados a menos pobreza e desigualdade (relativa) (Figuras 3 e 4)³.

³ A Figura 1 usa uma medida de pobreza relativa. A pobreza é medida como o percentual da população com renda abaixo de 50 por cento da renda média equivalente no país. O uso da linha de pobreza absoluta revelaria as mesmas diferenças (ver C. de Neubourg 2005, relatório principal, para detalhes). Essa informação também é confirmada por um estudo recente feito pela OCDE (2005).

Figura 3 – O gasto social reduz a proporção de pessoas com baixa renda
 Parcela da população total que vive em famílias com menos de 50% da renda média equivalente, e gastos públicos (excluindo os com saúde) voltados para a população na faixa etária de trabalho, em 2000



Source: OECD project on income distribution and poverty; OECD (2004), Social Expenditure Database.

O fato de que os americanos mais pobres estejam em pior situação que os europeus mais pobres é confirmado qualquer que seja a medida de pobreza e de desigualdade tomada por base. É claro que existe um grande hiato entre a taxa de pobreza na Europa e a taxa de pobreza nos Estados Unidos, a qual é quase três vezes tão grande quanto a taxa de pobreza na Bélgica, Alemanha, Holanda e Suécia, de acordo com estudos feitos pelo Eurostat e a OCDE. O Reino Unido está entre os países do norte da Europa e os do Sul. Essa classificação é verdadeira qualquer que seja a taxa de pobreza utilizada para comparação.

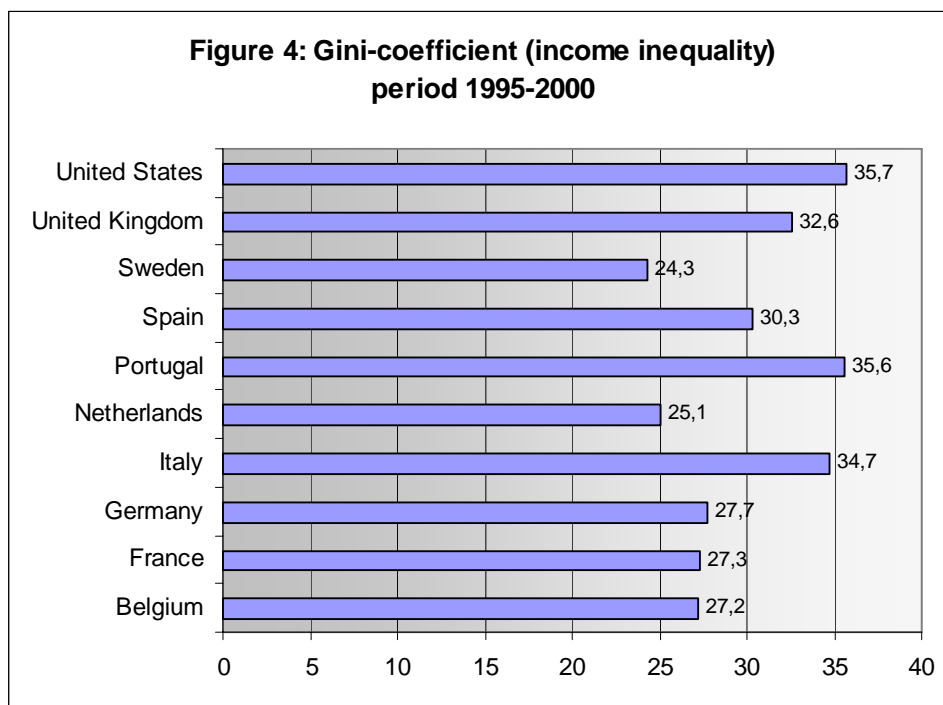
Embora o americano médio tenha um padrão de vida mais alto que o residente médio dos outros países, isso não influencia o espectro inteiro da distribuição de renda. Apesar do padrão de vida agregado e médio ser mais alto nos Estados Unidos, as pessoas nos decis mais baixos da distribuição de renda encontram-se em situação bem pior nos Estados Unidos do que as pessoas ou famílias mais pobres na Europa, se comparado à renda média de seus próprios países. Mesmo se comparado à renda média nos EUA, os pobres estão em melhor situação na Europa (exceto o Reino Unido).

Além disso, os níveis e a duração da pobreza são mais altos nos Estados Unidos e no Reino Unido do que nos países da Europa Continental: mais pessoas vivem na pobreza e ficam mais tempo nessa situação nos EUA e no Reino Unido.

Em uma análise feita por faixa etária, as maiores diferenças em taxas relativas de pobreza nos EUA versus Europa são para crianças e para os pobres que trabalham. Analisando-se as taxas de pobreza infantil, podem ser observados os mesmos tipos de diferenças: na Suécia e na Bélgica, menos de cinco por cento das crianças vivia em famílias pobres em 1995; na França, Holanda e Alemanha esse percentual era de aproximadamente dez por cento ou menos; na Itália, Reino Unido e Estados Unidos, cerca de uma em cada cinco (ou mais) crianças vivia em famílias pobres. Por outro lado, o grupo de faixa etária mais alta está em uma situação particularmente boa. Os trabalhadores aposentados costumavam pertencer aos grupos de alto-risco em termos de pobreza, mas isso claramente se alterou ao longo dos anos (França e Bélgica ainda mostram alto risco de pobreza para pessoas acima de 65 anos de idade). Melhorias nas provisões de aposentadoria e na cobertura do setor social em geral são responsáveis pelo risco reduzido de pobreza entre os residentes mais idosos na maioria dos países.

A pobreza entre as famílias que trabalham está fortemente associada ao número de pessoas que recebem renda na família. Nas famílias com dois adultos que trabalham a pobreza é quase inexistente, exceto na Itália, Reino Unido e Estados Unidos. Isso e a incidência relativamente alta de pobreza em famílias com um só trabalhador nos mesmos países (e ainda taxas de pobreza bem acima de zero para o mesmo grupo nos outros países) apontam para um fenômeno conhecido como pobres que trabalham. A análise das taxas de pobreza para famílias onde um ou mais de seus membros estão empregados mostra uma diferença clara entre os países da Europa Continental e os países Anglo-Saxões. As taxas de pobreza eram de 2,3 % para a França, 2,4 % para a Alemanha, 3,7 % para a Suécia em comparação a 6,9 % no Canadá e 12,4 % nos Estados Unidos.

Figura 4: Coeficiente Gini (desigualdade de renda) – período de 1995 a 2000



Fonte: Förster e Mira d'Ercole, 2005.

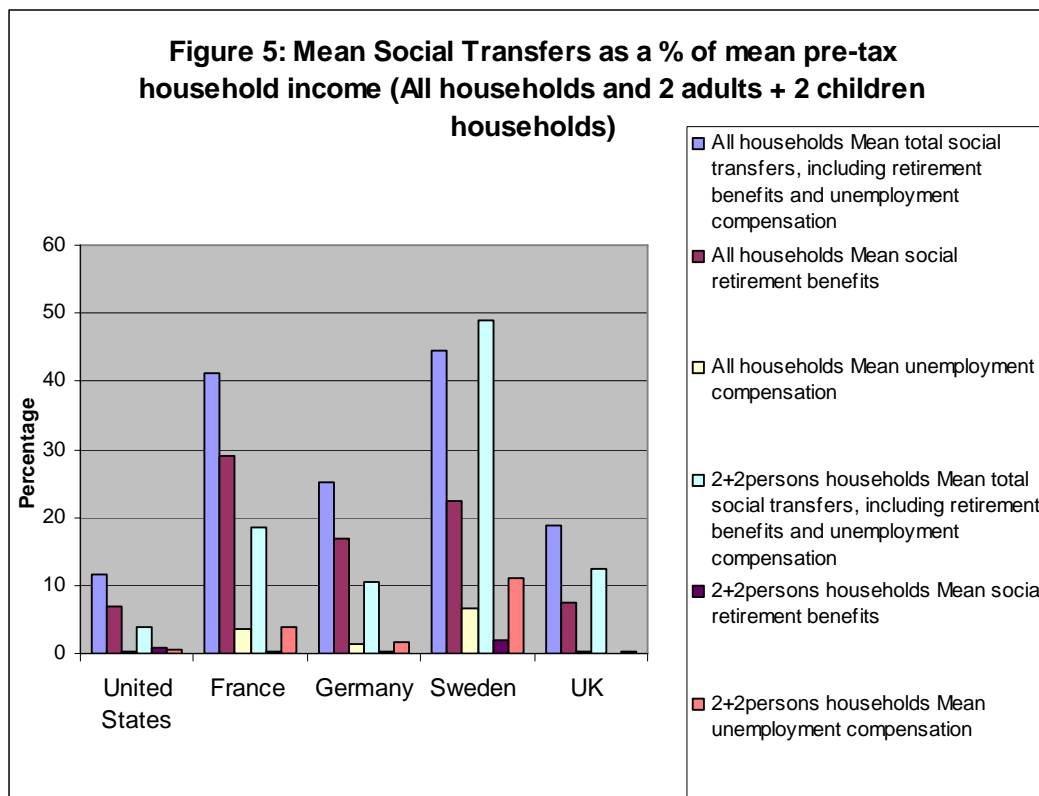
Os procedimentos de bem-estar e de proteção social, de acordo com muitos – especialmente estudiosos europeus, são desenhados não somente para aliviar a pobreza como também para reduzir a desigualdade. A mesma divisão de países encontrada nos estudos de pobreza aparece nesse contexto: Suécia, juntamente com os outros países da Europa Continental, Bélgica, França, Alemanha e Holanda apresentam a menor desigualdade (o menor coeficiente Gini – ver Figura 4); Itália, Reino Unido e Estados Unidos possuem a maior desigualdade de renda.

Os sistemas de Proteção Social desempenham um papel de suma importância na redução da pobreza e da desigualdade

O impacto dos sistemas de Proteção Social na redução da pobreza e da desigualdade é grande. Muitos estudos ilustraram isso por meio da comparação entre os níveis (simulados) de pobreza e desigualdade antes dos impostos e das transferências, com níveis posteriores aos impostos e transferências. Embora os países da Europa Continental mostrem, internacionalmente, a maior desigualdade de renda antes dos impostos e dos benefícios, eles apresentam as menores desigualdades após os impostos e benefícios. Os sistemas de orientação intervencionista e universalista de Proteção Social desempenham um papel importante nessa “correção”. Eles também produzem taxas consideravelmente mais baixas de pobreza do que outros países. Os sistemas de Proteção Social na Europa Continental são também mais efetivos no sentido em que conseguem reduzir a duração e a incidência da pobreza ao longo do ciclo de vida de famílias e indivíduos.

O impacto dos sistemas de Proteção Social é ainda mais acentuado para as crianças. Embora uma em cada grupo de cinco crianças nos Estados Unidos viva em famílias pobres, essa situação atinge menos de quatro por cento das crianças na Bélgica e na Suécia. Sem dúvida, os sistemas de Proteção Social possuem um grande impacto na redução da pobreza nos países da Europa Continental. Esse sucesso está associado à provisão de benefícios mais generosos (maior adequação de benefício), como ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Transferências Sociais Médias como Percentual da Renda Familiar Média antes dos Impostos (todas as famílias e famílias com 2 adultos + 2 crianças)



Fonte: Compilado de Alesina e Glaeser, 2004.

Outra descoberta interessante quando se analisam taxas de pobreza é que o número de pobres de longo prazo ANTES das transferências e impostos é MAIS BAIXO nos Estados Unidos do que em qualquer país europeu, e o Reino Unido e, surpreendentemente, a Suécia possuem as taxas MAIS ALTAS de pobreza. O mesmo se aplica para os ocasionalmente pobres (pelo menos uma vez em um período de cinco anos). Analisando-se por essa perspectiva, os sistemas de Proteção Social do Reino Unido e da Suécia apresentam bons resultados, visto que suas taxas de pobreza APÓS as transferências e impostos estão entre as mais baixas. Em realidade, ao comparar as taxas de pobreza antes e depois dos impostos e transferências, fica claro que os impostos diretos e as transferências sociais contribuem bastante para o alívio da pobreza em todos os países, mas nos Estados Unidos menos que nos outros.

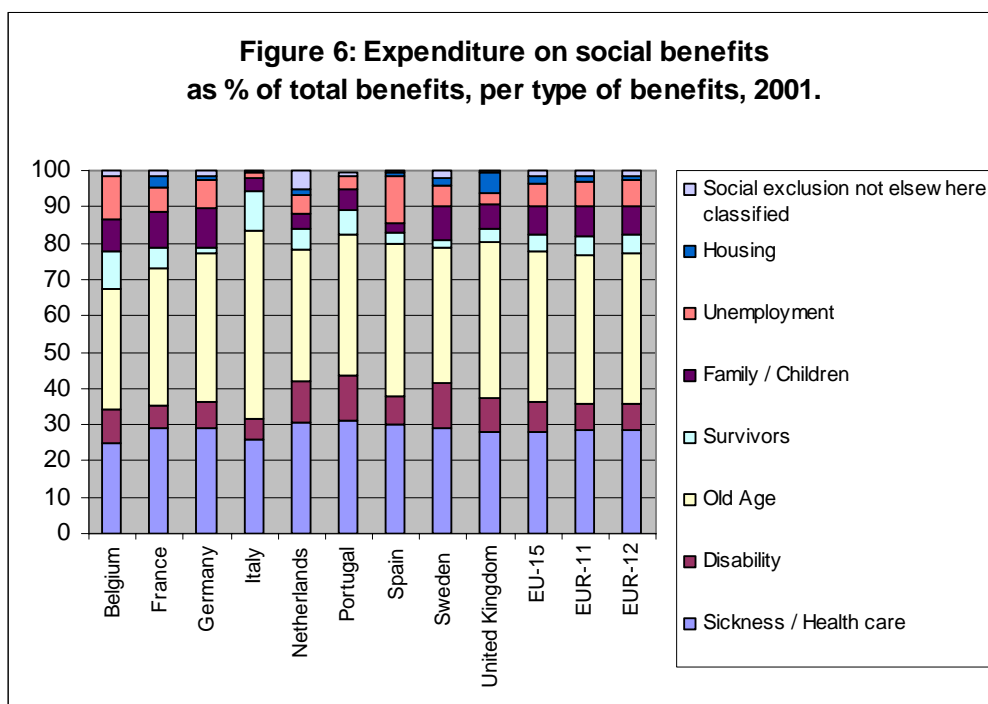
Além disso, os impostos e transferências desempenharam um papel significativo na repressão à desigualdade crescente em todos os países, devido a diferenças cada vez maiores nos ganhos do mercado. O fato de que a desigualdade aumentou bem mais que as taxas de pobreza indica que a importância dos impostos e das transferências do governo aumentou durante o período que vai do início da década de 80 a meados da década de 90. Uma forte evidência disso é uma simulação mostrando que quando todas as rendas de transferência aumentam seguindo o mesmo percentual que outras rendas, a pobreza na Europa é reduzida para 10,1 por cento em 2005 e para 7,9 por cento em 2010. Entretanto, quando as rendas de transferência ficam congeladas em seu nível de 1995, as taxas de pobreza são respectivamente de 14,6 e 13,6 por

cento (o nível de pobreza de 1995 é de 17,2 por cento). O maior efeito seria sentido pelas pessoas idosas, mas a incidência de pobreza aumentaria consideravelmente para as crianças também. Isso ilustra como mesmo pequenos ajustes nos benefícios (não indexando os benefícios ao crescimento de outras rendas) mudam a contagem da pobreza (relativa). Os sistemas de Proteção Social têm grande importância.

No âmbito dos sistemas de Proteção Social, a assistência social focalizada desempenha um papel modesto

Os sistemas de Proteção Social consistem em diferentes tipos de benefício. O sistema europeu é de grande extensão e os sistemas incluem benefícios contributivos e não-contributivos. Os benefícios contributivos estão principalmente relacionados a riscos ligados diretamente a eventos do mercado de trabalho (desemprego, aposentadoria, enfermidade funcional e acidentes, etc.). Os benefícios não contributivos contêm uma ampla gama de procedimentos, dos quais a assistência social é apenas um. A Tabela 1 resume a disponibilidade de benefícios não-contributivos em uma seleção de países da OCDE⁴.

Figura 6: gastos com benefícios sociais como % de benefícios totais, por tipo de benefícios, 2001



Fonte: Eurostat-ESSPROS (2004).

⁴ Argumentamos na seção final que é interessante abrandar nossas suposições sobre que procedimentos podem ser contributivos.

Tabela 1 Programas de transferência social não-contributória

	Renda Mínima Garantida	Benefícios de Moradia	Benefícios Familiares		Benefício de pais solteiros	Benefícios Condicionais de Emprego	Benefícios para Atenção à Criança	
			Universal	Renda verificada			Cuidados paternos	Cuidados não-paternos
Austrália	S	S	-	S	S	S	S	S
Áustria	S	RMG	S	-	-	-	-	S
Bélgica	S	-	S	-	-	S	S	-
Canadá	S	RMG	-	S	S	S	S	-
República Tcheca	S	S	-	S	-	-	-	S
Dinamarca	S	S	S	-	BF	-	S	-
Finlândia	S	S	S	-	BF	S	-	S
França	S	S	S	S	S	S	S	S
Alemanha	S	S	S	-	I	S	S	S
Grécia	-	S	S	-	-	-	-	-
Hungria	S	S	S	-	BF	-	-	S
Islândia	S	S	S	S	S	-	-	-
Irlanda	S	RMG	S	-	S	S	-	S
Itália	-	S	-	S	-	-	-	-
Japão	S	RMG	-	S	S	S	-	-
Coréia	S	RMG	-	-	S	-	S	-
Luxemburgo	S	RMG	S	-	I	-	S	S
Holanda	S	S	S	-	I	S	S	-
Nova Zelândia	-	S	-	S	S	S	-	-
Noruega	S	S	S	-	S	-	S	-
Polônia	S	S	-	S	BC	-	-	S
Portugal	S	-	-	S	I	-	-	-
República Eslovaca	S	S	S	S	-	-	-	S
Espanha	S	-	-	S	I	-	-	-
Suécia	S	S	S	-	S	-	-	-
Suíça	S	RMG	S	-	-	-	-	-
Reino Unido	S	S	S	-	-	S	S	-
Estados Unidos	-	S	-	S	-	S	S	-

Notas: “S” indica que o benefício específico ou o crédito sobre o imposto existem neste país. Onde não houver benefício disponível de moradia ou para pais solteiros, “RMG” (renda mínima garantida), “BF” (benefício familiar) ou “BC” (benefício à criança) indicam que existem provisões específicas de moradia ou de pais solteiros como parte desses esquemas. “I” indica provisões diferentes de impostos ou reduções específicas de impostos para pais solteiros nos casos em que não existem outros benefícios disponíveis.

Fonte: OCDE (2004) Benefícios e Salários.

No âmbito do sistema de Proteção Social, a assistência social não-contributória desempenha um papel pequeno, residual nos países da União Européia, exceto o Reino Unido. As figuras 1 e 6 mostram que nos países europeus cerca de 0,5% do PIB é gasto em “outras contingências”, e cerca de 1,5% do total de gastos sociais cobre “exclusão social sem classificação específica”.

Benefícios de doença e de invalidez possuem um forte impacto na Holanda, e os benefícios familiares são importantes na Bélgica, França e Reino Unido. Na Itália, os baixos gastos com benefícios aos desempregados são notados no impacto que eles representam nas taxas de pobreza. Outros benefícios (incluindo Assistência Social) são importantes particularmente no Reino Unido e também na França e na Holanda (na Alemanha, os números incluem muitos benefícios diferentes para que se tirem conclusões). É importante repetir que os benefícios universalistas tais como as aposentadorias públicas e os benefícios de família são importantes no alívio da pobreza. Os recursos alocados para esses tipos de benefícios são quantitativamente mais responsáveis pelo sucesso dos programas de redução da pobreza nos países da Europa Continental do que a assistência focalizada por verificação de renda (ver também Figura 1).

Muitos benefícios sociais são universais na Europa, tais como os voltados para crianças e idosos. Isso implica que o escopo do sistema europeu de Proteção Social é bastante alto, visto que grande parte da população é elegível a muitos benefícios sociais. Cerca de 95% dos benefícios na Europa Continental não são baseados em verificação de renda; apenas critérios de categoria, tais como idade ou grau de deficiência, determinam a elegibilidade.

Além disso, os sistemas de Proteção Social da Europa Continental são generosos, com níveis de benefício⁵ altos em comparação com o Reino Unido e os Estados Unidos. As transferências sociais médias são de aproximadamente 40% da renda média anterior aos impostos e transferências para a França e a Suécia, mas de apenas 12% nos Estados Unidos. Para famílias de quatro pessoas (com duas crianças), a Suécia apresenta níveis bem mais altos de benefício que os outros países, o que pode ser explicado pela importância dos benefícios familiares.

A cobertura do sistema europeu de Proteção Social como um todo é, portanto, bastante alta, particularmente se comparado aos Estados Unidos. Primeiro, a proporção da população coberta pelo sistema de Proteção Social é maior, dada a natureza universalista de muitos benefícios. Segundo, o alto nível de intervencionismo na Europa Continental também implica que os benefícios sejam mais generosos.

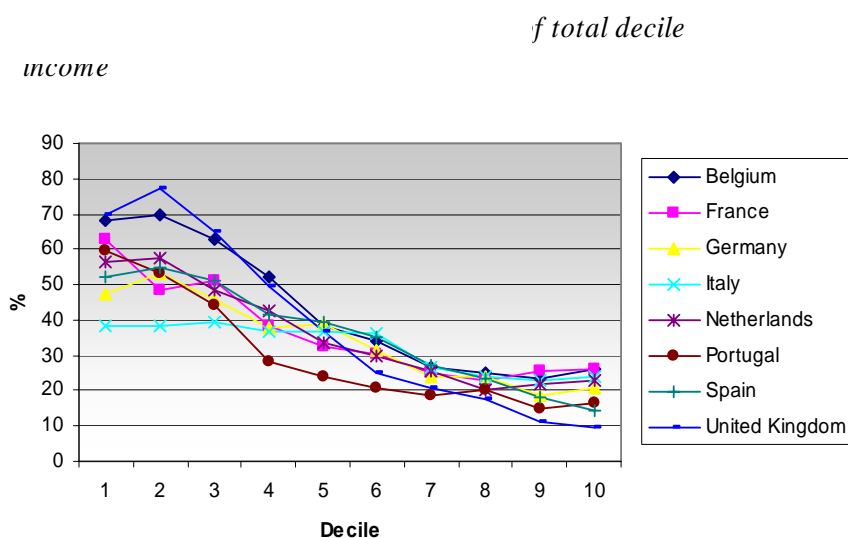
No âmbito do sistema de PS, os programas de assistência social desempenham um papel residual na Europa Continental, devido à disponibilidade de outros tipos de benefícios. Além disso, os serviços universais de saúde e a educação gratuita (incluindo o ensino superior) também contribuem para uma rede efetiva de segurança social ANTES que a assistência social com base em renda verificada entre em ação.

A seguir, analisamos os programas de proteção social (excluindo aposentadoria) e investigamos que países têm mais êxito na focalização de seus gastos para as camadas mais pobres da sociedade. A Figura 7 de Heady (2001) ilustra a proporção do total de

⁵ Em alguns casos, isso poderia ser chamado de taxas de substituição. Entretanto, não é tecnicamente correto indicar níveis de benefício com “taxas de substituição”, visto que isso implica que uma parte da renda é substituída, e isso nem sempre é verdadeiro. Os benefícios pagos para crianças, por exemplo, não “substituem” nenhuma renda.

transferências financeiras (excluindo aposentadorias) como uma proporção da renda total recebida por cada decil. A descida acentuada de cada linha indica a quantia de benefícios focalizados para os pobres. O Reino Unido, seguido pela Bélgica, possui a distribuição de benefícios mais focalizada como um percentual do decil de renda. Por outro lado, a Itália possui um declínio bem suave, indicando uma pequena diferença entre os decis em termos de transferências financeiras como uma proporção da transferência total entre os decis. A maioria dos outros países possui distribuições bastante similares e encontra-se entre esses dois extremos.

Figura 7: Transferências financeiras como proporção do decil total de renda

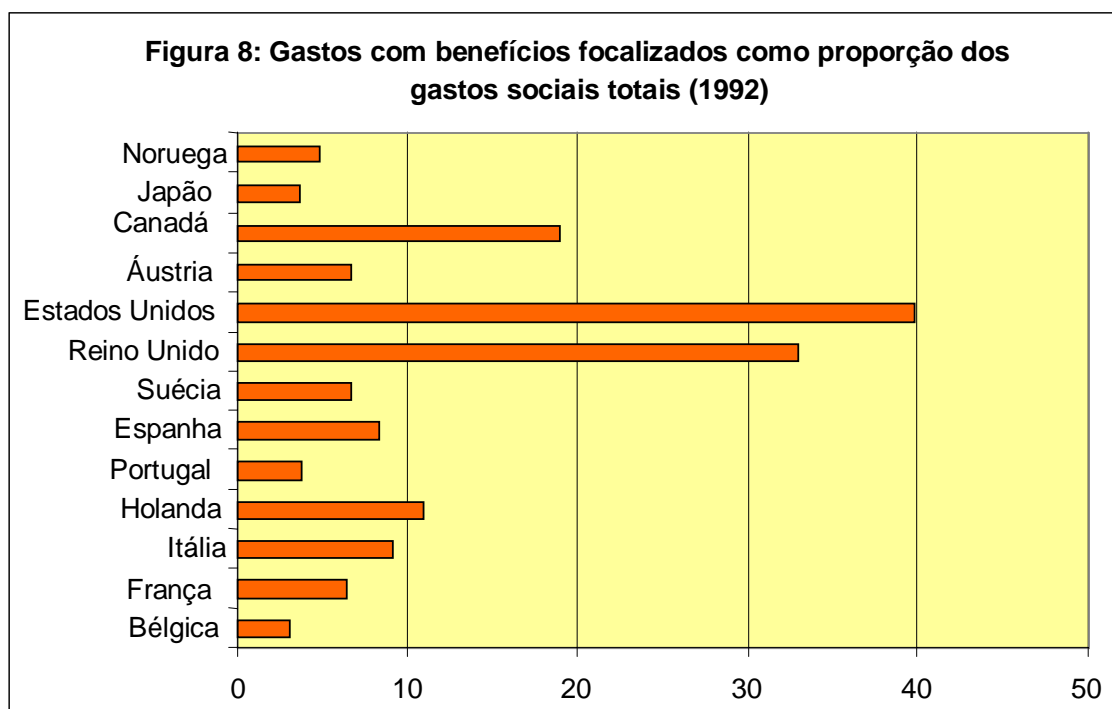


Fonte: Heady et al. (2001).

Os sistemas europeus de proteção social também possuem baixos custos de administração. Ao analisar a eficiência de um sistema de proteção social, uma importante pergunta é se o dinheiro está sendo gasto de forma eficiente, ou seja, se os custos administrativos e outros gastos não estão sendo responsáveis por uma parte significativa dos gastos. Entretanto, esse não é o caso para os gastos sociais públicos na Europa, onde os custos administrativos para a maioria dos países são inferiores a quatro por cento do total de gastos sociais. Em realidade, o bem-estar social na Europa está se saindo bem em termos de eficiência se o compararmos ao setor de seguros privados, onde os custos administrativos são geralmente bem mais altos.

Não obstante, no que tange à comparação dos custos (gastos totais da PS) necessários para atingir uma dada redução na pobreza geral, a maioria dos estudos revisados em de Neubourg (2005) situa os países Anglo-Saxões (Estados Unidos e Reino Unido) antes dos outros países da União Européia. Os sistemas dos EUA e do Reino Unido tendem a ter uma maior eficiência de custo: o uso extensivo de programas de renda verificada traduziu-se em uma maior redução na pobreza por unidade monetária gasta. O sistema de Proteção Social mais eficiente, de acordo com os cálculos apresentados em C. de Neubourg 2005, é o sistema do Reino Unido, seguido pelos sistemas da Bélgica e, surpreendentemente, dos Estados Unidos. Isso pode ser parcialmente explicado pelo pequeno tamanho do Estado de Bem-Estar Social dos EUA, onde elementos bastante limitados produzem efeitos pequenos gastando relativamente poucos recursos (como inferido com base nos indicadores financeiros).

Com tudo isso, torna-se fácil entender porque os benefícios focalizados são uma proporção tão pequena do total de gastos sociais na Europa em comparação com outros países, como ilustrado na Figura 8.



Fonte: Gilbert (2002)

Embora o papel dos programas de assistência social na redução da pobreza e da desigualdade seja marginal na Europa, devido ao seu pequeno tamanho, esses programas são bastante efetivos em entrelaçar firmemente a rede de segurança para aqueles que ultrapassam o cinturão protetor das outras medidas sociais de proteção.

2. Sistemas de assistência social focalizados com base em renda verificada em nove países da Europa

Os programas de assistência social com verificação de renda assumem diferentes formas, mesmo na Europa. Descrever os sistemas em detalhes é uma tarefa cansativa e leva facilmente a listas de detalhes que tornam difícil absorver o quadro geral. As principais características dos sistemas podem ser esquematizadas utilizando-se cinco dimensões:

- base de solidariedade
- seletividade e focalização
- decisão no nível institucional
- generosidade
- esforços de reintegração.

Cada uma dessas dimensões relaciona-se a uma série de questões básicas com as quais os formuladores de políticas devem lidar durante a elaboração de um sistema focalizado de apoio de renda aos pobres. Essas questões são:

- base de solidariedade:
 - o sistema é baseado na solidariedade entre todos os residentes individuais ou a solidariedade coletiva apenas se aplica depois que termina a suposta solidariedade entre família e/ou membros da família? *Exemplo: os sistemas de assistência social na Alemanha e na Itália exigem que os membros da família se ajudem entre si; a renda dos membros da família faz parte do teste de verificação de renda; apenas se a família não puder ajudar é que o sistema de assistência social entra em ação. Na Suécia acontece o oposto; todos os indivíduos são vistos como pessoas independentes e podem ser elegíveis ao recebimento de um benefício independentemente da renda dos membros da família.*
- seletividade e focalização:
 - quem é elegível ao recebimento de um benefício? Todos aqueles cuja renda está abaixo de um certo limite ou somente categorias bem definidas da população com renda abaixo de certo limite? *Exemplo: o benefício é dado para cada família individual como ocorre em todos os países da Europa ou apenas para os chefes de famílias com crianças;*
 - qual é o limite de renda? Como ele é definido? E como a “renda” é calculada? *Exemplo: toda a renda da família é levada em consideração no cálculo da “renda” ou existem certos itens que são excluídos, tal como a casa em que se vive; a Suécia leva em consideração diversas fontes de renda embora outros países excluam mais itens;*
 - como é estabelecido o orçamento do programa? Os benefícios do programa são “direitos” ou estão sujeitos a cotas? *Exemplo: a lei garante o pagamento a todas as pessoas elegíveis, como acontece em todos os países do norte europeu, ou o orçamento é fixo, levando ao término do desembolso uma vez que o orçamento tenha terminado, como ocorre em algumas cidades da Itália (ver também seção 3 sobre a taxa de serviço);*
- decisão no nível institucional:
 - que esfera da administração define o nível dos benefícios? A elegibilidade é definida como um direito para os cidadãos? Como o nível local é envolvido e o que pode ser decidido nele (implementação)? *Exemplo: na França os benefícios são decididos pela administração central; na maioria dos outros países europeus as autoridades locais são responsáveis por estabelecer os benefícios; nos países do norte da Europa a fórmula do benefício é fixada por lei; nos países do sul da Europa as administrações locais têm mais poder discricionário;*
- generosidade:
 - qual é o nível do benefício? O que é levado em consideração quando o nível é definido? Por quanto tempo o benefício é alocado? *Exemplo: os níveis de benefício variam amplamente entre os países (como visto na Tabela 2), mas em alguns países com a Bélgica, por exemplo, níveis relativamente baixos de benefícios são compensados por um alto desembolso de assistência em espécie.*
Os níveis de benefício de diversos países e algumas outras características importantes do desenho dos sistemas de Assistência Social nas economias da OCDE estão resumidos na Tabela 2.
- reintegração:
 - como o sistema evita a dependência no bem-estar social? Os beneficiários possuem obrigações? Como o sistema estimula a reintegração dos beneficiários na economia regular? *Exemplo: alguns sistemas, como, por exemplo, na Suécia e no Benelux, dedicam bastante esforço para encaminhar o mais rápido possível os beneficiários para um emprego ou um programa de capacitação; outros sistemas são menos*

ativos a esse respeito, como os dos países do sul da Europa; todos os sistemas tendem a uma maior ativação (ver seção 4).

Embora resumir as características institucionais dos sistemas europeus de assistência social ocupe muitas páginas (de Neubourg 2005), é possível agrupar os países em três tipos de sistemas de assistência social focalizada⁶; seletivo, inclusivo e de apoio.

Tabela 2: Principais características de desenho dos programas de Assistência Social

	Valor máximo como percentual do salário produtivo médio			Limite	Características do teste de renda		
	Chefe da família	Cônjuge	Crianças		Renda desconsiderada	Taxa de retirada de benefício	Benefícios excluídos
Bélgica	23	8	4-10	N	S	1	Família
Dinamarca	31	31	10	N	S	1	
Finlândia	16	11	9-12	N	S	1	
França	20	9	0-9	N	S	1	Família/moradia
Alemanha	11	9	5-10	N	S	1	Família
Holanda	30	13		N		1	Família/moradia
Noruega	30	7	4-16	DN		1	
Suécia	16	11	7-12	DN		1	
Suíça	22	12	6	DN		1	
Grécia							
Itália	16	9	7-8	R	S	1	
Portugal	20	20	10	N	S	1	Família/moradia
Espanha	27	3	3	R		1	Família
Irlanda	31	25		R		1	Família/moradia
Reino Unido	14	8	10	N	S	1	Moradia
EUA	5	4	4	N	S	1	EITC
Hungria	16			DN		1	
Polónia	21			N		1	
Rep. Eslovaca	17	12	8	N		1	

Nota: APW é o salário médio de um trabalhador formal do setor de manufatura em cada país. O limite de renda pode ser determinado em nível nacional (N), sob diretrizes nacionais (DN), ou regionalmente (R).

Fonte: OCDE (2004) Benefícios e salários

Procedimentos de apoio possuem benefícios universalmente acessíveis garantidos como direitos dos cidadãos em um nível relativamente generoso, com fortes pressões e incentivos para que os beneficiários se reintegrem ao mercado de trabalho. A Bélgica, a França, a Alemanha, a Holanda e a Suécia pertencem a esse grupo. Procedimentos de assistência social são residuais, porque diversos outros procedimentos estão disponíveis e oferecem assistência social como o componente de último recurso no âmbito do sistema de proteção social. A Holanda e a Suécia oferecem os benefícios mais generosos, mas ambos os países também possuem os procedimentos mais rígidos de teste de renda e pressões de ativação fortes. A Alemanha possui o sistema mais seletivo, visto que ele define seus beneficiários em termos de categorias e exige um alto nível de solidariedade familiar antes que a assistência social entre em ação. A França e a Bélgica possuem benefícios unificados em nível nacional (em um nível mais baixo que o da Holanda e da Suécia), mas deixam muito poder discricionário para que o órgão social local encaminhe os beneficiários para o mercado de trabalho e negocie outras

⁶ Deve-se notar que esta tipologia é baseada APENAS em PROCEDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM RENDA VERIFICADA. A tipologia não pode ser utilizada para categorizar os sistemas de proteção social como um todo.

obrigações. A duração dos benefícios em todos os países é definida pela necessidade real dos beneficiários.

Procedimentos seletivos exigem e assumem um alto nível de solidariedade dentro das famílias e entre elas. O nível de duração dos benefícios é geralmente limitado por regras e os benefícios não são garantidos nacionalmente. O poder discricionário local sobre o sistema é alto não apenas em sua implementação como também em seu desenho; o financiamento é freqüentemente deixado para o nível regional ou mesmo local, levando a enormes diferenças entre os países. Os países do sul da Europa, Itália, Portugal e Espanha, pertencem a esse grupo, com a Espanha tendendo mais para os procedimentos utilizados no norte da Europa.

O Reino Unido é um exemplo de um **procedimento inclusivo**. No coração da tradição Anglo-Saxônica, os procedimentos de assistência social são parte integral de um sistema de Proteção Social que se baseia altamente nos testes de renda verificada. Uma grande parte do sistema de Proteção Social como um todo é voltada para os pobres, tendo o teste de renda verificada como sua característica básica. O teste de renda é combinado por exclusão de parte do sistema para certas categorias.

3. O desempenho dos sistemas de assistência social na Europa

Há relativamente pouca informação sistemática disponível sobre o desempenho dos programas com teste de renda verificada na União Européia, em parte devido ao caráter residual dos procedimentos de assistência social. A informação disponível pode ser resumida por meio da resposta a quatro questões principais:

- A. A que extensão os sistemas cobrem a parte vulnerável da população que eles buscam proteger (*cobertura*)?
- B. Até que ponto essas partes do sistema de Proteção Social reduzem a pobreza e a desigualdade e qual seu nível de sucesso no sentido de evitar a dependência do benefício (*efetividade*)?
- C. Como os sistemas de assistência social controlam os custos (*eficiência*)?
- D. Quais são as características específicas de implementação que levam a procedimentos efetivos e eficientes (*implementação*)?⁷

A. Cobertura dos programas de assistência social baseados em teste de renda verificada na Europa

Com relação à assistência social em geral, existem poucos estudos comparativos que analisam o sucesso (ou a falta dele) dos sistemas focalizados de assistência social para a proteção das partes vulneráveis da população. Estimativas da população coberta pelos programas de assistência social baseados em teste de renda verificada (benefícios universais da família são excluídos) são relativamente antigas e incompletas. As evidências disponíveis, no entanto, apóiam quatro principais conclusões:

- o *percentual da população* que recebe assistência social é pequeno, mas está aumentando;
- o número de pessoas que recebem um benefício da assistência social é bem menor que o número dos “teoricamente elegíveis” (taxa considerável de *não atendimento*);
- podemos entender porque a taxa de não atendimento é considerável;

⁷ As respostas a essas perguntas deveriam ser dadas por instrumentos sólidos de monitoramento da assistência social: o capítulo 4 de de Neubourg 2005 apresenta detalhes sobre os sistemas de monitoramento em diversos países.

- o não atendimento é uma preocupação política e pode ser corrigido.

O *percentual da população que realmente recebe benefícios focalizados da assistência social* é pequeno, visto que os programas da assistência social estão principalmente cobrindo falhas deixadas pela rede de segurança social, dando a última assistência a famílias de baixa renda que ainda são pobres após terem passado por todos os outros programas de Proteção Social ou àquelas que não são mais assistidas pelos outros programas (tipicamente, outros programas são mais generosos em termos de nível de benefício e da parcela da população coberta; por exemplo, seguros desemprego ou assistência para indivíduos aptos ao trabalho, benefícios especiais para portadores de necessidades especiais). Entretanto, as limitadas evidências disponíveis sugerem que o percentual de beneficiários tem aumentado durante a última década. Não sabemos ao certo porque isso aconteceu, mas o fluxo de chegada de imigrantes e refugiados de baixa renda, o fato de que outros programas de Proteção Social tenham se tornado mais restritivos ao longo do tempo (com ênfase dada à ativação na Europa – ver também seção 4), e o fato de que as pessoas mudaram de um tipo de benefício para outro (rumo ao benefício menos generoso da assistência social), tudo isso tem um papel importante para explicar esse aumento. As tabelas 3 e 4 ilustram os baixos percentuais da população que recebem benefícios da assistência social e o aumento daquele percentual durante a década de noventa. Uma discussão detalhada dos números e das diferenças em nível internacional é encontrada em de Neubourg, 2005.

Tabela 3. Percentual da população coberta pelos programas focalizados de Assistência Social

Ano	Parcela de indivíduos em idade de trabalhar beneficiando-se da assist. social	Parcela de indivíduos em famílias que recebem assist. social
	1992	1999
Bélgica	3,6	2,5
França	2,3	2,8
Alemanha	5,2	2,2
Itália	4,8	
Holanda	3,7	3,2
Portugal	2,7	
Suécia	6,8	(1,1)
Reino Unido*	15,9	9,2
Fonte	Gassmann e Desczka (2003)	Sainsbury e Morissens (2002)

Tabela 4. A Cobertura dos programas focalizados de Assistência Social aumentou ao longo do tempo

	Bélgica	França	Alemanha	Holanda	Portugal	Suécia	Reino Unido
Proporção de Assistência Social (percentual)							
1980	1,5	-	0,9	1,2		0,2	3,5
1985	1,7	-	1,7	1,6		0,5	7,8
1990	2,1	1,2	2,1	1,5		0,5	7,0
1995	2,5	2,3	2,2	1,4	5,7	1,1	10,5
1999	2,5	2,8	2,2	3,2		1,1	9,2

Nota: os números referem-se à população entre 15 anos de idade e com idade de se aposentar.

Fonte: Gassmann e Desczka (2003) e Farinha (2001)

O número de pessoas que realmente recebe um benefício de assistência social é bem menor que o número de pessoas “teoricamente elegíveis”. Isso significa que a taxa de *não-atendimento* é considerável. Os números estão disponíveis apenas para poucos países, e os estudos não são totalmente comparáveis. Uma análise da pesquisa empírica e teórica sobre o atendimento dos benefícios sociais⁸, feita pela OCDE (2003), apresenta alguns dados básicos e revela os mecanismos que são importantes a esse respeito. A taxa de atendimento reflete tanto as decisões sobre indivíduos elegíveis que devam inscrever-se para o recebimento dos benefícios quanto à precisão das decisões administrativas com relação a se esse indivíduos deveriam ou não receber o benefício que estão pleiteando. As estimativas sobre o atendimento dos benefícios sociais são baseadas em diversas abordagens, e tipicamente combinam dados administrativos e de pesquisas. Apesar dessas diferenças metodológicas, e do pequeno número de países da OCDE para os quais há estimativas disponíveis, as evidências existentes sugerem que o baixo atendimento dos benefícios sociais ocorre tanto entre os países quanto entre os programas. As estimativas tipicamente medem uma variação entre 40% e 80% no caso da assistência social e dos programas de moradia, e entre 60% e 80% para seguro desemprego. Há dados mais detalhados disponíveis para alguns países, e eles nos mostram que no caso dos programas de assistência social baseados em teste de renda verificada, essa taxa considerável de não-atendimento é menos verdadeira e menos dramática do que o sugerido pelos números gerais. No caso da Alemanha e do Reino Unido, sabemos que o não-atendimento está positivamente associado à idade (quanto mais velhos os beneficiários em potencial, é menos provável que eles pleiteiem os benefícios) e negativamente associado às crianças (quanto mais filhos os beneficiários em potencial possuem, é mais provável que eles pleiteiem os benefícios).

Vale à pena destacar duas descobertas dos estudos. Para o Reino Unido, estimou-se que embora a taxa de não-atendimento em termos de número de casos (pessoas) esteja estimada na faixa de 14 a 5 por cento (para não-pensionistas), a taxa de não-atendimento em termos de gastos é bem menor, variando entre 9 e 2 por cento. Isso indica que as pessoas que não solicitam seus benefícios (ou não os recebem da administração) são aquelas que receberiam uma pequena quantidade de benefícios, de qualquer forma; a maioria daqueles que recebem benefícios consideráveis, em realidade solicitam e recebem os benefícios. A segunda descoberta está relacionada a regras administrativas. Quanto mais restritas e complicadas são as regras administrativas, menos provável é que os beneficiários em potencial pleiteiem os benefícios. Isso fica especialmente claro nos casos da Alemanha e da Suécia. Ambos os países mostram uma alta taxa de não-atendimento. Na Alemanha isso está relacionado ao fato de que a administração de assistência social está autorizada a checar a situação de renda da família dos solicitantes incluindo pais, avós, filhos e netos. Isso pode ser uma barreira para que muitos beneficiários em potencial solicitem os benefícios, visto que eles não querem incomodar suas famílias com seus próprios problemas financeiros⁹. Na Suécia, a administração de assistência social é conhecida por ser rigorosa sobre todas as fontes de renda dos requerentes; isso claramente representa uma barreira para que alguns deles solicitem os benefícios, temendo o exame minucioso de todos os seus componentes de renda, incluindo os ocultos¹⁰.

⁸ A extensão na qual as pessoas elegíveis a diversos tipos de benefícios realmente os recebem.

⁹ Isso não implica que o requerente em potencial pediria ajuda aos membros da família. Isso pode deixar o candidato em potencial pobre ou em dificuldade financeira.

¹⁰ Para uma discussão detalhada e para um estudo dos beneficiários dos esquemas focalizados de assistência social, ver de Neubourg, 2005.

Temos entendimento dos *fatores que contribuem para a baixa taxa de atendimento* em todos os programas sociais. Esses fatores podem ser agrupados em três elementos:

- o desenho do programa social;
- o comportamento dos beneficiários em potencial com relação à solicitação; e
- os procedimentos da administração na alocação dos benefícios.

Juntos, esses fatores levam um grupo de pessoas para um processo de filtragem do requerente “necessitado” para um eventual beneficiário. É importante entender a natureza desses filtros, os quais são resumidos na Figura 9.

No nível inicial desse processo de filtragem estão todos os indivíduos focalizados por um benefício social. Geralmente eles encontram-se em um certo nível de renda ou se qualificam por outros critérios, que os definem como necessitados em termos da regra em consideração (por exemplo, número de meses desempregado). Não obstante, esses indivíduos focalizados já foram selecionados em um grupo maior de indivíduos necessitados; alguns deles não são considerados pobres “merecedores” e, portanto, não são focalizados pelo sistema de Proteção Social¹¹.

O segundo nível do filtro diferencia entre todos aqueles que são focalizados por possuírem renda abaixo de um determinado limite e/ou por outros tipos de critério de seleção, e todos aqueles que podem ser legalmente elegíveis ao benefício. Essa diferença é refletida pela taxa de elegibilidade. Por exemplo, embora a maioria dos estudantes possua renda abaixo do limite para Assistência Social, eles são legalmente excluídos do recebimento destes benefícios, pois existem outros tipos de ajuda financeira para eles¹².

Nem todos aqueles que são legalmente elegíveis a um benefício o solicitam. Os requerentes em potencial defrontam-se com quatro fatores que influenciam a decisão de inscrever-se ou não para o recebimento de benefícios sociais:

- o valor e a duração do benefício;
- os custos de informação e os custos associados ao processo administrativo;
- as incertezas e atrasos na administração que lida com as inscrições e, finalmente,
- os custos sociais e psicológicos, como o estigma.

Quanto mais baixos os benefícios e quanto mais altos os custos de solicitação de um certo benefício, maiores são as diferenças entre os níveis 2 e 3.

Portanto, daqueles que requerem um benefício, uma parte será inelegível. A importância desse nível do filtro depende muito de quão rígidos são os critérios de elegibilidade do primeiro nível e do poder discricionário daqueles que irão atribuir o benefício¹³. A taxa de inclusão

¹¹ A construção social de cobertura e pobreza é uma questão que é geralmente negligenciada e que necessita ser considerada neste ponto da análise. Inevitavelmente, são feitos julgamentos sobre a população que é considerada a fim de estimar o número de pobres ou de necessitados. Saraceno (2002) argumenta de forma interessante como os indicadores de cobertura, e mesmo o conceito de ‘pobreza’, estão sujeitos à ‘construção social’, significando que uma sociedade define de forma implícita e explícita quem é ‘merecedor’ e quem não é. As estimativas da cobertura de proteção social, portanto, refletem essas opiniões por meio do processo de filtragem do nível 0, contendo todas as pessoas necessitadas, ao nível 1, que se refere às pessoas necessitadas focalizadas.

¹² Além disso, a situação de imigrantes (ilegais), por exemplo, é uma questão altamente debatida nesse contexto; assim como a grande população ‘institucional’ internacional nos Estados Unidos é igualmente importante em termos quantitativos a este respeito, levantando questões sobre a situação dos companheiros de moradia e dos pacientes psiquiátricos.

¹³ Deve-se notar que esta é uma apresentação simplificada da realidade. Nesse esquema partimos da hipótese que os requerentes são uma subsérie dos requerentes legalmente elegíveis e, dessa forma, que o número de requerentes é menor que o número de requerentes legalmente elegíveis. Isso não é necessariamente

explica, portanto, a diferença entre os requerentes, nível 3, e os requerentes aceitos, nível 4. Além disso, a diferença entre aqueles que são legalmente elegíveis (nível 2) e aqueles que são aceitos (nível 4) é a taxa de participação.

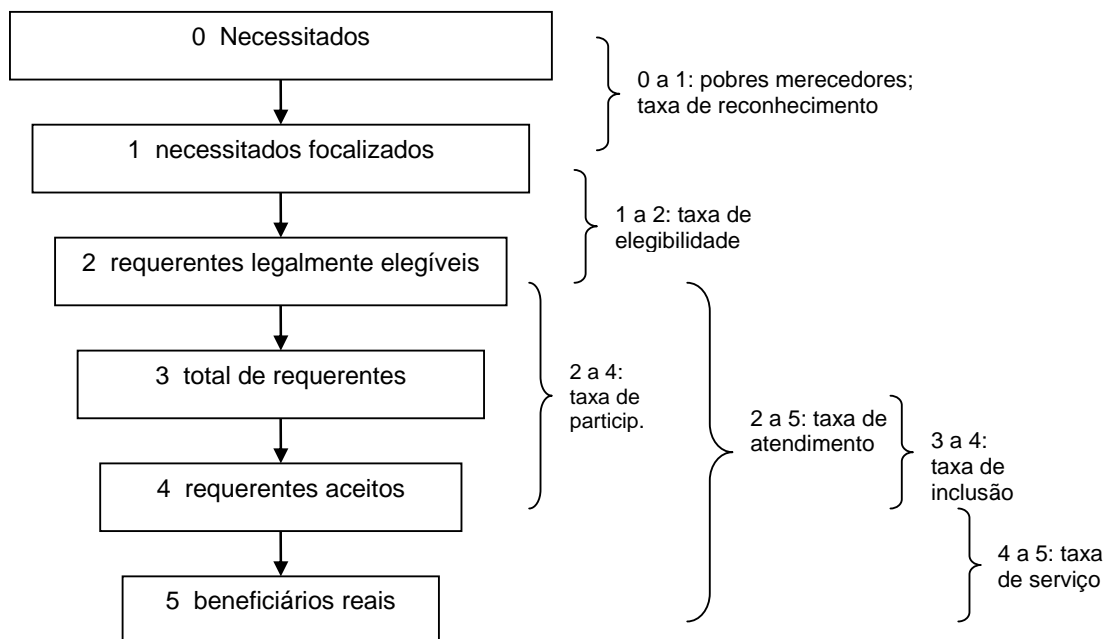
Finalmente, o último nível do processo de filtragem refere-se à taxa de serviço, visto que nem todos os requerentes aceitos irão tornar-se beneficiários reais devido à falta de recursos financeiros.

O processo de filtragem pode ser descrito quantitativamente calculando-se 6 relações (Figura 9):

- taxa de reconhecimento: necessitados / necessitados focalizados: do maior grupo de indivíduos necessitados, apenas uma subsérie considerada como pobres “merecedores” é coberta pelo sistema do programa;
- taxa de elegibilidade: necessitados focalizados / requerentes legalmente elegíveis: entre o grupo de pobres merecedores, pessoas podem ser excluídas por razões legais específicas relacionadas a sua situação (refugiados, imigrantes durante os primeiros anos de estadia em um país, população institucional, estudantes, etc.);
- taxa de participação: requerentes aceitos / requerentes legalmente elegíveis: do grupo de requerentes legalmente elegíveis, a administração pode excluir algumas pessoas por razões administrativas (informação incompleta, dúvidas, erros, etc.);
- taxa de inclusão: requerentes aceitos / total de requerentes;
- taxa de serviço: beneficiários reais / requerentes aceitos;
- taxa de atendimento: beneficiários reais / requerentes legalmente elegíveis.

verdadeiro, visto que as inscrições estão teoricamente também abertas àqueles que não são legalmente elegíveis a um benefício.

Figura 9 – O Processo de Filtragem



Para descrever a cobertura dos programas sociais existentes, utilizando a estrutura mostrada acima, são necessários dados específicos. Pesquisas gerais, registros administrativos e pesquisas específicas podem contribuir para nosso entendimento, mas todas possuem certas desvantagens¹⁴.

Embora possa ser tentador para os formuladores de políticas o fato de ignorar as *taxas significativas de não-atendimento* (que levam a custos mais baixos), elas são de fato uma *importante preocupação política* por, pelo menos, três motivos:

- Primeiro, qualquer que seja a meta de um programa de bem-estar social, o fato de ele somente atingir uma fração daqueles que supostamente deveriam se beneficiar reduz as chances de que ele atinja suas metas. O programa não é efetivo.
- Segundo, um baixo atendimento de benefícios de bem-estar social relaciona-se a equidade. Quando a decisão de não receber um benefício é parcialmente involuntária (isto é, quando os indivíduos não estão cientes de que são elegíveis, ou quando se sentem estigmatizados por receberem benefícios), isso irá gerar disparidades de tratamento entre indivíduos que deveriam ser tratados igualmente pelo sistema de bem-estar social.
- Terceiro, um melhor entendimento das determinantes das decisões de atendimento feitas por agentes individuais irá permitir uma previsão mais precisa das conseqüências financeiras de alterações de políticas. Por exemplo, reformas sociais que restringem o grupo de indivíduos elegíveis a benefícios podem não levar a economias substanciais se mais dessas pessoas decidirem requerer seus benefícios.

Existe também um bom entendimento do que governos e/ou administrações do programa podem *fazer para reduzir a baixa taxa de atendimento* dos benefícios da assistência social:

- Simplificação de procedimentos administrativos;
- Consideração das interações entre os diferentes programas; e

¹⁴ Ver OECD, 2003.

- Produção de melhores evidências empíricas e de pesquisa.

Revisar e simplificar regras administrativas:

1. Simplificar procedimentos de inscrição;
2. Tornar as regras de acesso transparentes e objetivas, a fim de reduzir a incerteza relacionada ao processo de requerimento;
3. Realizar campanhas de divulgação para informar os beneficiários em potencial sobre a existência de programas de bem-estar social que podem atender as suas necessidades e sobre os procedimentos de inscrição.

Melhorar as interações com outros elementos do estado de bem-estar social

1. Fazer maior uso de postos de atendimento para evitar fraudes e informar melhor os beneficiários em potencial (para melhorar as interações entre os diversos benefícios sociais).
2. Considerar cuidadosamente os efeitos das reformas tributárias sobre os incentivos aos indivíduos para requererem benefícios sociais (a fim de melhorar as sinergias com o sistema tributário).

Fortalecer as evidências empíricas e as pesquisas

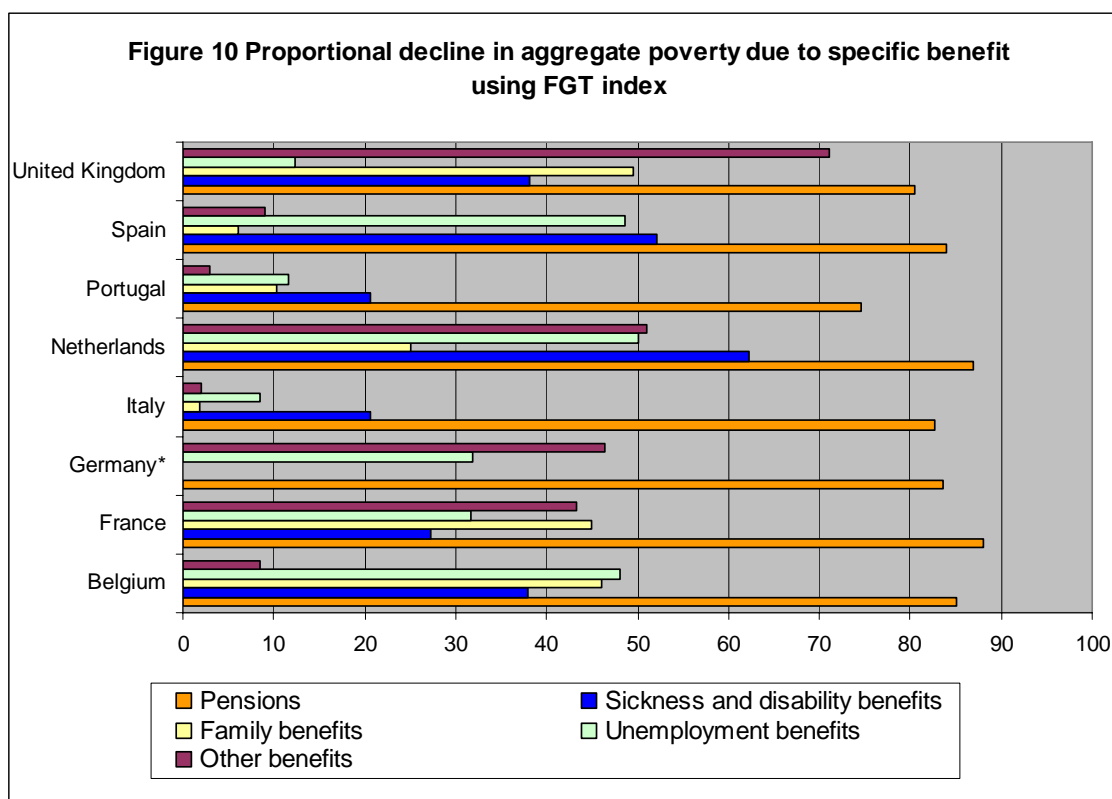
1. Produzir estimativas regulares de taxas de atendimento para diversos programas, com base nos mesmos dados e procedimentos padronizados.
2. Tornar os dados administrativos mais prontamente disponíveis para a comunidade de pesquisa.
3. Conduzir pesquisas ad-hoc em intervalos regulares (por exemplo, a cada cinco anos).

B. Que programa europeu de assistência social possui maior impacto sobre a redução da pobreza?

Na primeira seção, analisamos o impacto do total de gastos da Proteção Social sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Esta seção levanta a mesma questão, desta vez com foco somente nos programas de assistência social. Olhando para o impacto de algumas categorias amplas, como foi feito na Figura 6, onde a assistência social é calculada como a parte residual (outros benefícios), pode-se concluir facilmente que, em comparação com outros benefícios de proteção social, o impacto dos programas de assistência social sobre a redução da pobreza é relativamente pequeno. Para a maioria dos países europeus, as pensões são as responsáveis pela maior redução da pobreza, mas o segundo lugar, disputado entre benefícios aos desempregados, benefícios aos portadores de necessidades especiais e benefícios familiares, varia de acordo com o país. A assistência social (outros benefícios) é bem menos importante para a redução da pobreza do que os demais programas de Proteção Social. Isso ocorre em menor escala no Reino Unido e, de certa forma, também na Holanda (ver Figura 10).

Ao julgar a importância da assistência social focalizada na Europa (continental), é importante notar que esses programas são um componente menor de um amplo sistema de Proteção Social, o qual inclui diversos benefícios sociais disponíveis para grandes partes da população. O sucesso do sistema de Proteção Social como um todo e também dos componentes de assistência não focalizada, indicado pela cobertura dos sistemas de Proteção Social, pode lançar uma sombra sobre o papel dos programas de assistência social.

Figura 10: Declínio proporcional na pobreza agregada devido a benefícios específicos, utilizando o índice FGT



Fonte: Heady et al. (2001).

É possível realizar uma análise mais profunda do impacto dos programas de assistência social utilizando os dados disponíveis para uma série limitada de países: França, Itália, Alemanha e Reino Unido. Para esses quatro países, Hölsch e Kraus (2004) compararam as taxas existentes de pobreza com taxas hipotéticas, simuladas na ausência desses benefícios. Não foi surpresa constatar que a maior redução na pobreza é encontrada no Reino Unido. A Tabela 5 indica que o programa de Assistência Social no Reino Unido é bastante efetivo no que tange à redução das taxas de pobreza quando comparado aos outros três países.

Tabela 5 - Redução percentual da pobreza como resultado da assistência social

	Razão da contagem de pessoas	RHP*	FGT2**	Índice Sen
França	3,50	15,85	24,62	15,23
Itália	1,72	3,76	5,61	3,71
Alemanha	7,40	23,63	32,75	21,88
Reino Unido	28,99	57,67	66,00	52,45

Fonte: Hölsch e Kraus (2004).

Notas: * RHP = Razão do Hiato de Pobreza

** FGT2 = Índice Foster-Greer-Thorbecke ($\alpha = 2$)

A Tabela 6 apresenta estimativas similares para a redução da desigualdade: mais uma vez, pode-se notar que o Reino Unido destaca-se como o país onde a assistência social focalizada com base na renda realiza a maior redução.

Tabela 6 – Contribuição dos benefícios de compensação aos desempregados e dos benefícios com base em teste de renda para a desigualdade de renda [por volta de 1995, a idade dos chefes de família variava de 25 a 59 (elasticidades do coeficiente Gini de renda disponível)]

	Bélgica	Alemanha	Holanda	Suécia	Reino Unido	Estados Unidos
Seguro desemprego depois dos impostos	-9,4	-2,7	-1,0	-9,3	-0,4	-0,6
Benefícios com teste de renda	-1,2	-5,2	-7,2	-9,9	-14,4	-5,2

Fonte: Ferranini e Nelson (2002)

Esses resultados, no entanto, devem ser interpretados com cuidado quando comparados ao impacto geral da Proteção Social. Na seção anterior, concluiu-se que o Reino Unido e os Estados Unidos tinham um desempenho relativamente baixo em termos dos níveis de pobreza geral e de desigualdade de renda. Além disso, e mais importante, em ambos os países o impacto de todo o sistema de Proteção Social sobre os níveis de pobreza e de desigualdade de renda é muito modesto se comparado a outros países. Esses resultados contrastam-se com a análise feita nesta seção, a qual sugere que o Reino Unido e os Estados Unidos são bastante efetivos na redução da pobreza com a utilização da assistência social focalizada com base em testes de renda verificada. A última afirmativa é certamente verdadeira; quando se compara internacionalmente o impacto da assistência social focalizada com base em testes de renda verificada, o Reino Unido e os Estados Unidos destacam-se como países com ótimo desempenho.

Entretanto, nos países do norte da Europa Continental, a assistência social focalizada com base em testes de renda verificada representa uma fração muito menor dos benefícios e políticas utilizados para tratar da pobreza e da desigualdade de renda. Nesses países, outros benefícios sem teste de renda são muito mais importantes, tanto em termos quantitativos (em termos do dinheiro gasto e do número de beneficiários) quanto em termos de seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade de renda. Pensões públicas, benefícios familiares e seguro desemprego são significativamente mais importantes nesses países do que no Reino Unido e nos Estados Unidos. A assistência social é o instrumento político de último recurso nos países do norte da Europa Continental. Por esse motivo, a pobreza e a desigualdade nos países do norte europeu são reduzidas em primeira instância por outros instrumentos, que não as transferências sociais com base em testes de renda. Os bolsões de pobreza que ainda persistem após todos os outros instrumentos terem feito seu trabalho ficam para serem tratados pela assistência social. Não é surpresa constatar que é muito mais difícil reduzir aquela parte da pobreza por meio do aumento do padrão de vida dos beneficiários de assistência social. Como um exemplo, isso está claramente ilustrado na Tabela 6, que mostra a Bélgica em primeiro lugar quando o impacto do seguro desemprego sobre a redução da pobreza entra no cálculo, e em sexto lugar quando o impacto da assistência social é estimado¹⁵.

A situação para os países do sul da Europa (Itália, Espanha, Portugal) é diferente. Nesses casos, a assistência social não é nem muito importante nem muito efetiva, enquanto que outras partes dos sistemas de proteção social são também menos desenvolvidas se comparadas às dos países do norte da Europa; o estado de bem-estar social é menos abrangente e a assistência social não é organizada efetivamente, de acordo com a medida utilizada aqui.

¹⁵ Na Bélgica não há limite de duração para o seguro desemprego, o que significa que aqueles que estão desempregados há um longo tempo, e que são legalmente elegíveis ao recebimento do seguro desemprego, irão recebê-lo até que encontrem um emprego ou deixem o mercado de trabalho.

Um programa efetivo de assistência social tira um grande número de pessoas da situação de pobreza e reduz o hiato de renda entre as pessoas que estão abaixo da linha de pobreza e aquelas que estão na linha para zero (reduz o hiato de pobreza). Na prática, para fazer isso, depois de haver definido a parte dos decis mais pobres da população que é elegível ao recebimento do benefício, os formuladores de políticas ainda têm escolhas a fazer. Uma opção é alocar os recursos disponíveis apenas para a parte mais pobre da população e tirar essas famílias da pobreza; outra opção seria distribuir os recursos disponíveis entre todas as famílias abaixo de um certo limite de renda (a linha de pobreza). Existem diversas opções e combinações nesse meio. Em ambas as opções, a contagem da taxa de pobreza e a razão do hiato de pobreza serão muito provavelmente reduzidas, mas em taxas diferentes. Em teoria, é inclusive possível que a segunda opção não altere o número de pobres, apesar da realocação de recursos (significando que existiriam tantos pobres antes quanto depois da implementação do programa, mas que a diferença de renda entre os pobres e os não-pobres seria reduzida)¹⁶.

A Tabela 7 estima as alterações nos hiatos de pobreza causadas por benefícios com teste de renda, para três países. A redução no hiato de pobreza é considerável nos três países. A maior redução em termos absolutos é mais uma vez vista no Reino Unido; a maior alteração relativa, entretanto, é vista na Suécia. Isso ilustra também os motivos explicados acima.

Tabela 7 – Hiato médio de pobreza e redução média do hiato de pobreza por benefícios baseados em teste de renda para famílias que eram pobres antes de receber transferências sociais: Reino Unido, Alemanha e Suécia

	Alemanha 1994	Suécia 1992	Reino Unido 1991
Mudança absoluta do hiato de pobreza	-0,537	-0,518	-0,586
<i>Classificação (pequeno hiato de pobreza = 1)</i>	2	3	1
Mudança relativa do hiato de pobreza	-98%	-152%	-121%
<i>Classificação (pequeno hiato de pobreza = 1)</i>	3	1	2

Nota: O hiato médio de pobreza é calculado como os recursos médios necessários para melhorar a condição social das famílias pobres, trazendo-as para cima da linha de pobreza, que equivale a 50% da renda familiar média disponível após as transferências com teste de renda, ajustadas para o tamanho da família, dado como um percentual da linha de pobreza. Os hiatos de pobreza são negativos se a renda média dos pobres após as transferências for mais alta que a linha de pobreza. *Fonte: C. Behrendt (2000a).*

A focalização da Assistência Social em cada um desses três países pode ser vista na Tabela 8, onde a distribuição das famílias que recebem benefícios baseados em teste de renda é dada por diferentes grupos de pobreza. Os resultados são surpreendentes e apontam para um nível muito baixo de cobertura na Alemanha e na Suécia. Por exemplo, dentre as famílias em situação de pobreza extrema, 87 por cento recebem benefícios baseados em teste de renda no Reino Unido, 66 por cento na Alemanha e quase 50 por cento na Suécia. Na Alemanha, a eficiência da focalização cai ainda mais quando se analisa a pobreza alta e a moderada, onde cerca de um terço dessas famílias recebem benefícios de Assistência Social. Na Suécia, a situação é um pouco melhor, de 50 a 70 por cento, mas mostra sinais de focalização fraca quando se analisam as famílias que não são consideradas pobres. Em realidade, 16 por cento dessas famílias recebem benefícios da Assistência Social, enquanto que no Reino Unido este número é de 11 por cento e na Alemanha, de quatro por cento.

¹⁶ A utilização de uma medida de pobreza relativa complica ainda mais as estimativas, visto que o valor limite da pobreza é distribuído por dependente e, dessa forma, é influenciado pelo instrumento político usado.

Tabela 8 – Distribuição de benefícios baseados em teste de renda familiar (percentual de famílias que recebem benefícios em cada grupo de pobreza), Reino Unido, Alemanha e Suécia.

Grupo de Pobreza		Alemanha 1994	Suécia 1992	Reino Unido 1991
Pobreza Extrema	$Y < 30\%$	66	55	87
Pobreza Forte	$30\% < Y < 40\%$	34	49	76
Pobreza Moderada	$40\% < Y < 50\%$	28	69	76
Perto da Pobreza	$50\% < Y < 60\%$	24	64	57
Sem Pobreza	$Y > 60\%$	4	16	11

Notas: Y = renda disponível ajustada de acordo com o tamanho da família.

Exemplo: Dentre todas as famílias que viviam em situação de pobreza extrema antes dos testes de renda na Alemanha em 1994, 66% recebiam algum tipo de transferência baseada em teste de renda.

Fonte: C. Behrendt (2000a).

O esquema de Assistência Social no Reino Unido possui maior impacto sobre a pobreza para aqueles que se encontram no grupo de pobreza extrema e de pobreza forte, como mostrado na Tabela 9. A efetividade da focalização é muito baixa quando se analisam as famílias nos grupos de pobreza forte, moderada e perto da pobreza. Isso explica porque após o recebimento do benefício, a pobreza é na verdade aumentada nessas três categorias, mas cai extensivamente na categoria de pobreza extrema. A Suécia é o único dos três países onde a pobreza diminui nas quatro categorias. Em realidade, a pobreza também aumenta no Reino Unido para aqueles na categoria ‘perto da pobreza’ em cerca de 44 por cento.

Tabela 9 – Taxas de pobreza antes e depois dos benefícios com base em teste de renda e redução por meio dos benefícios: Reino Unido, Alemanha e Suécia.

Pobreza		Alemanha 1994	Suécia 1992	Reino Unido 1991
Impacto dos benefícios baseados em teste de renda, em termos relativos (percentual)				
Pobreza Extrema	$Y < 30\%$	-49,1	-45,6	-80,6
Pobreza Forte	$30\% < Y < 40\%$	10,0	-17,4	-40,0
Pobreza Moderada	$40\% < Y < 50\%$	2,5	-52,2	-15,9
Perto da Pobreza	$50\% < Y < 60\%$	15,4	-28,9	44,1
50% de pobreza (cumul.)	$Y < 50\%$	-20,9	-44,3	-48,4

Notas: Y = renda disponível ajustada de acordo com o tamanho da família.

Exemplo: para o Reino Unido, em 1991, 9,3% da população vivia em pobreza extrema antes de receber qualquer tipo de transferência de renda; esse número passou para 1,8% após o recebimento de transferências de renda. As taxas de pobreza para esse grupo foram, dessa forma, reduzidas em 7,5 pontos percentuais, ou em 80,6% comparado às taxas de pobreza anteriores às transferências.

Fonte: C. Behrendt (2000a).

Programas de assistência social na Europa e a armadilha de dependência

Os sistemas de Proteção Social são estabelecidos para ajudar as famílias a lidarem com circunstâncias difíceis. De forma ideal, os sistemas deveriam tirar as famílias da situação de pobreza por meio de benefícios e serviços e trazê-las a um ponto onde elas não mais necessitariam depender do sistema de proteção social para sobreviver. Se um sistema de proteção social mantém as pessoas por um tempo relativamente longo no sistema, falamos de dependência do benefício, ou melhor, de dependência do bem-estar social. Essa última é um problema em potencial, não apenas para o financiamento do sistema no longo prazo, mas também para os beneficiários envolvidos. A dependência do benefício geralmente mantém as famílias em um baixo nível de bem-estar social e ameaça sua integração à sociedade no longo prazo. Isso está relacionado ao problema da exclusão social.

Dada a grande experiência dos modernos estados ocidentais de bem-estar social, sabemos que um certo grau de dependência é provavelmente inevitável, mas isso não significa que a efetividade dos programas de assistência social (e dos sistemas de proteção social) não deva ser julgada pelo grau com que evitam problemas de dependência do bem-estar social e de dependência do benefício. A duração do benefício e a entrada recorrente nos sistemas são bons indicadores disso. Novamente, os dados sobre essa questão são limitados, mas podem ser feitas algumas observações com segurança.

Utilizando-se os dados para cidades selecionadas da Alemanha, Itália, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido, apresentados na Tabela 10, pode-se concluir que a duração do benefício é muito alta na maioria dos países: mais de 80 por cento dos beneficiários recebe um benefício da assistência social por mais de 12 meses na Espanha e no Reino Unido; o número mais baixo é encontrado na Suécia, onde mais de um terço dos beneficiários permanece no sistema por um período superior a 12 meses¹⁷. Os sistemas de assistência social não parecem ser muito efetivos para enviar as pessoas de volta para o mercado de trabalho ou para a economia regular. De acordo com os dados coletados por Saraceno (2002), uma quantidade significativa de pessoas reingressa à assistência social por diversas vezes. Para um grande número de beneficiários, pode-se afirmar que eles não conseguem deixar o sistema de forma permanente. Isso levanta questões sobre a possibilidade de “ativar” essas pessoas, ou pelo menos questões sobre o sucesso real dos sistemas nesse aspecto. Esse tema será discutido novamente na próxima seção sobre reformas da assistência social.

Tabela 10 – Longa duração dos benefícios da Assistência Social
 Percentual do total de beneficiários

	12 meses ou mais	Entre 12 e 24 meses	24 meses ou mais
Alemanha	38,3	18,0	20,3
Itália	43,9	19,2	24,7
Portugal	75,3	17,2	58,0
Espanha	80,3	19,3	61,0
Suécia	33,6	19,3	14,3
Reino Unido	83,0	13,9	69,1

Fontes: Saraceno 2002, UK: Gassmann e Deszka, 2003.

C. Procedimentos para conter os custos administrativos

Os procedimentos financeiros variam bastante entre os diferentes países estudados. Na Bélgica, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia, os municípios desempenham um importante papel tanto no financiamento quanto na administração do sistema de Assistência Social. Entretanto, na França, Portugal e Reino Unido, o financiamento e a administração são predominantemente uma função do governo nacional. Não obstante, mesmo em países onde o sistema de assistência social é bastante descentralizado, os municípios recebem uma parte do financiamento do nível nacional (a Itália é uma importante exceção nesse ponto). Por exemplo, na Bélgica, os municípios recebem um valor equivalente a pelo menos cinquenta por cento dos benefícios que pagam. Na Suécia e na Holanda, o estado fornece financiamento

¹⁷ Os números para a Itália referem-se a Turin; dada a organização plenamente local da assistência social na Itália, encontramos números diferentes para outras cidades, geralmente devido a uma falta de elaboração do sistema de assistência social. Saraceno (2002) cita o exemplo de Milão.

em bloco aos municípios para que eles realizem uma variedade de funções. Além disso, os municípios da Alemanha e da Suécia devem financiar seus gastos com a assistência social parcialmente com sua própria receita tributária, juntamente com os recursos do estado.

Todos os sistemas enfrentam o problema de contenção de custos. No desenho dos sistemas de assistência social, existem basicamente dois tipos de instrumentos que podem ser utilizados para lidar com esse problema:

- Incentivos institucionais entre os legisladores e os financiadores por um lado (geralmente o nível do governo central) e os provedores por outro lado (geralmente o nível administrativo local);
- Incentivos e pressões sobre os beneficiários para reduzir o número de queixas e limitar a sua duração.

Incentivos institucionais podem tomar a forma de controles burocráticos e, mais importante, de mecanismos de financiamento que garantem a co-responsabilidade do nível local (provedores)¹⁸. Doações parciais (condicionais) em bloco e recursos de contrapartida são utilizados na maioria dos países. A Holanda costumava ter uma doação de captação total, garantindo ao nível local o reembolso posterior de todos os custos incorridos com a assistência social. Este mecanismo de financiamento transformou-se em uma doação em bloco, mas os efeitos do sistema anterior ainda são visíveis na forma de níveis relativamente altos de gastos com assistência social na Holanda.

A pressão e os incentivos para os beneficiários tomam diversas formas, que vão de baixos níveis de substituição à desconsideração de renda recebida e de benefícios tributários; esses instrumentos são discutidos na seção 4.

É importante notar que todo sistema nacional busca um certo equilíbrio no desenho dos sistemas de assistência social, utilizando trocas entre os diversos instrumentos. Em geral, sistemas com benefícios generosos (como o suíço e o alemão) buscam compensar sua generosidade por meio da instalação de controles burocráticos severos no nível local. Os sistemas com níveis moderadamente generosos de benefício (como o belga e o francês), tentam conter os custos por meio de um grande envolvimento dos funcionários do setor social na “reciclagem” dos beneficiários na economia regular ou, pelo menos, no setor de trabalho social. Os baixos níveis de benefício do sul da Europa necessitam de menos controles e instrumentos para conter os custos, mas são menos efetivos em termos de alívio da pobreza. Ao elaborar sistemas de assistência social, parece crucial buscar um sistema que faça escolhas que se adaptem à economia e à “cultura” social do país.

Todos os sistemas europeus têm eficiência de custo com relação à parcela dos custos administrativos. Isso é admirável, dado que o teste de renda e o monitoramento de beneficiários são, normalmente, operações de alto custo. Isso somente é possível porque o número de casos para os sistemas de assistência social é contido pelo fato que a maioria dos casos onde as famílias ou indivíduos tornam-se temporariamente pobres são tratados pelas outras partes do sistema de proteção social, que abrange tanto os benefícios contributórios quanto os não-contributórios. A presença de grandes setores de bens públicos na educação, saúde, transporte público e moradia, que em realidade distribuem benefícios em espécie, focalizados por categoria (para alunos e portadores de necessidades especiais), é também um fator de importância nesse aspecto.

¹⁸ Para uma discussão sobre os incentivos institucionais, ver de Neubourg 2002.

D. Implementação

Existe um alto grau de variação na forma como os procedimentos de assistência social são de fato implementados no nível local. Não existem estudos comparativos internacionais que permitam que sejam tiradas conclusões a esse respeito. A prática é tão diferente, que os estudos de caso são quase necessários para descrever as operações diárias (para uma série interessante de estudos de caso, ver Saraceno, 2002, capítulos 2 e 4). Os detalhes da implementação, entretanto, são muito importantes e podem explicar a taxa de sucesso dos programas de assistência social. Um exemplo de sucesso é o escritório de assistência social da Bélgica, onde funcionários treinados combinam benefícios moderados (atualmente chamados de “salário de vida”) com uma grande diversidade de instrumentos que geralmente utilizam apoio em espécie, assistência no mercado de trabalho e orientação financeira.

O alcance e a informação não são problema na Europa. Mesmo nos sistemas mais centralizados, tais como o do Reino Unido, os escritórios de assistência social estão espalhados por todo o país, a fim de garantir que todos possam ter acesso a eles facilmente. O fato de que a Europa tem uma alta densidade populacional, juntamente com o fato de que a infraestrutura de transporte é bem desenvolvida, torna o alcance dos sistemas de assistência social, em termos de acesso físico, muito bom. Em muitos países, como por exemplo, a Bélgica, a Holanda e a Itália, o município é o primeiro ponto de informação para todos os residentes. Isso implica que, mesmo que um indivíduo não conheça os detalhes precisos de como requerer assistência social, ele/ela muito provavelmente irá primeiro ao escritório de assistência social de seu município, chegando, assim, ao lugar certo. Não obstante, alguns indivíduos não encontram o apoio financeiro que deveriam receber devido à falta de informação. A maioria dos grupos vulneráveis é composta de imigrantes que estão menos familiarizados com o sistema de segurança social de seu novo país de residência, assim como dos mais idosos, que nunca utilizaram o sistema de segurança social, ou para os quais ocorreu uma alteração no sistema depois que eles deixaram o mercado de trabalho.

Na maioria dos países, os requerentes devem inscrever-se pessoalmente para os benefícios. Os formulários necessários são preenchidos juntamente com um funcionário do escritório de assistência social. Na França e na Alemanha, o procedimento tem início com uma solicitação por escrito. Todos os países utilizam testes de renda para avaliar se um requerente é elegível para receber os benefícios. Na Bélgica, França e Holanda, esses detalhes e outras informações de cunho pessoal são sempre verificados. Na Alemanha, Suécia e Reino Unido, a verificação apenas acontece quando há suspeita de que foi dada alguma informação ou detalhe errado. O papel do assistente de caso, que lida com o procedimento específico de inscrição, é limitado na Bélgica, França, Holanda e Reino Unido. O assistente orienta o candidato quanto ao procedimento, mas a decisão com respeito ao recebimento dos benefícios é deixada para outra unidade. Esse método pode ser escolhido para preservar a objetividade. Entretanto, na Alemanha e na Suécia, os assistentes de caso possuem maior poder discricionário e, além de orientar os candidatos, também decidem se os benefícios serão ou não adjudicados.

Três dificuldades diferentes estão associadas à implementação dos sistemas de assistência social. Primeiramente, há o problema de controle das condições que fazem com que uma pessoa elegível receba os benefícios. Em segundo lugar, os desincentivos econômicos são considerados como uma grande dificuldade na implementação. Esses desincentivos incluem armadilhas de pobreza, especialmente relevantes para aqueles que se encontram em situação apenas levemente pior quando deixam o mercado de trabalho. O terceiro problema está

relacionado ao atendimento, que é discutido na seção 2, mostrando que nem todos os requerentes elegíveis chegam a receber os benefícios.

4. Reformas nas redes de segurança social da Europa

Os sistemas de proteção social normalmente figuram na agenda política dos países. Este tem sido cada vez mais o caso desde as recessões econômicas das décadas de oitenta e noventa, no século passado. Foram levantadas questões sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas como um todo no longo prazo, referindo-se a alterações demográficas (envelhecimento e chegada de novos imigrantes) e mudanças econômicas (globalização e um conseqüente desgaste da base tributária). Além disso, alguns analistas acreditam que os atuais sistemas de proteção social instalaram incentivos que levam a um maior risco moral e, portanto, ao abuso, resultando por sua vez em um aumento no número de casos dos sistemas de proteção social.

Todas essas forças levaram os formuladores de políticas em toda a área da OCDE a realizar uma reforma do sistema de proteção social em geral, e dos procedimentos de assistência social em particular. Esta seção revisa as alterações, subdividindo-as em três principais categorias:

- A. Mudanças nos incentivos para os beneficiários,
- B. Mudanças nos incentivos para os provedores e
- C. Reformas nos direitos de elegibilidade.

A necessidade da reforma

Reformas do Estado de Bem-Estar Social são, principalmente, uma resposta a situações em alteração. Os formuladores de políticas são forçados a avaliar as políticas existentes e a considerar alternativas por causa de um problema imediato que pode levar a uma crise política. Ao longo das últimas décadas, tem sido freqüentemente argumentado que os sistemas de proteção social da Europa seriam ou se tornariam insustentáveis devido a alterações demográficas e econômicas. Notavelmente, o alto número, sem precedentes, dos desempregados por um longo período de tempo (e/ou de pessoas permanentemente à margem da força de trabalho), o envelhecimento da população e a chegada de mais imigrantes teriam colocado o sistema de proteção social sob pressão e teriam colocado em perigo seu financiamento no longo prazo. O mesmo é dito com relação à tendência de globalização da economia mundial, que se supõe contribuir para o desgaste da base tributária. Embora tenham existido poucos países que realmente enfrentaram crises fiscais devido ao sistema de proteção social, os mecanismos que levaram às reformas são de certa forma mais sutis e políticos. A atitude daqueles que pagam os impostos tem mudado, no sentido em que um crescente número da população tem-se tornado relutante em pagar pelas transferências sociais (solidariedade) para um segmento da população que parece ter sido estimulado, pelo generoso sistema de benefícios, a estabelecer-se na marginalidade do sistema econômico. O que foi definido como “dependência do bem-estar” para os beneficiários, tornou-se o “casulo do bem-estar social” para aqueles que contribuem para o sistema (risco moral), reduzindo, dessa forma, a boa vontade em fazer pagamentos para o sistema de proteção social. Apesar do fato de que evidências empíricas invariavelmente apontam para o fato de que a dependência do bem-estar social é quantitativamente tudo, exceto um problema marginal, a evidência anedótica sobre uma minoria – que não obstante está presente – alterou as atitudes e opiniões dos contribuintes tributários. É inegavelmente verdadeiro que o discurso político sobre o sistema de Proteção Social foi alterado, tendendo rumo a uma menor solidariedade e a uma

preparação diminuída para dividir os custos desta solidariedade. Do lado mais conservador do espectro político, a pressão tem estado rumo a uma maior responsabilidade individual e a uma menor assistência pública coletiva. Pelo lado mais progressivo do espectro político, os argumentos foram formulados para lutar contra a marginalização (exclusão social) dos beneficiários do bem-estar social por meio da estimulação à inclusão social. Em ambos os casos, há uma tendência à ativação dos beneficiários dos sistemas de Proteção Social.

É também verdade que os sistemas de proteção social estão longe de serem perfeitos, e que existe amplo espaço para melhorias nos sistemas (ver também C. de Neubourg e Castonguay, 2005). No entanto, é notável ver como os estados de bem-estar social têm sido estáveis na Europa. O grande maquinário redistributivo ainda existe, apesar do fato de que numerosos detalhes operacionais têm mudado. Os requintes dos sistemas não se alteraram; embora algumas mudanças tenham sido importantes, um grande número delas foi relativo aos parâmetros, se não tiver sido meramente cosmético. Apesar de alguns acharem ser urgente uma reforma drástica, os Estados de Bem-Estar Social da Europa foram reformados principalmente por meio de alterações nos parâmetros; foram destacadas poucas ou nenhuma alteração no sistema.

Uma crise política não é condição suficiente para uma mudança política. A capacidade para traduzir uma crise em uma inovação política específica depende de forças políticas e de fatores institucionais. Em realidade, as reformas são freqüentemente implementadas de forma lenta e com escopo limitado, devido a:

- Acomodação: resistência a mudanças devido à existência de pontos de veto formais e informais e à dependência da linha de conduta.
- Expectativas populares enraizadas e a popularidade eleitoral do Estado de Bem-Estar Social.
- Contrato institucionalizado: o Estado de Bem-Estar Social, da forma como o conhecemos, foi um dos mais importantes princípios organizadores das vidas de diversas gerações e, portanto, representa um contrato profundamente institucionalizado.

Conseqüentemente, uma crise pode desencadear uma reforma, mas a reforma em si geralmente torna-se mais lenta por causa de forças políticas e de fatores institucionais. É uma combinação de globalização e de lentas mudanças sociais que impõe novas demandas sobre os “antigos” Estados de Bem-Estar Social:

- Mudanças nas condições econômicas e sociais nas sociedades ocidentais no último quarto do século XX;
- Mudanças na situação demográfica e aparecimento de novos grupos;
- Mudanças no “discurso político” em muitas sociedades ocidentais.

Objetivos e instrumentos

Basicamente, os procedimentos de Proteção Social estão sob pressão ou porque eles exaurem os recursos fiscais ou porque se acredita que eles produzam resultados adversos (geralmente é uma combinação de ambos). O principal objetivo das reformas sociais é reduzir os gastos públicos por meio da redução no número de meses de pagamento dos benefícios e nos seus custos administrativos relacionados. Os instrumentos utilizados para se atingir esse objetivo geral são subdivididos em duas categorias:

- Redução na quantidade e na duração dos benefícios;
 - Incentivar os requerentes em potencial a se inscreverem com menor freqüência para o recebimento de benefícios;

- Incentivar os beneficiários/clientes/recebedores a ficarem no sistema por um menor período de tempo (a sair dos procedimentos o mais rápido possível);
- Incentivar os provedores a reduzirem a taxa de participação (razão entre requerentes aceites e requerentes legalmente elegíveis);
- Incentivar os provedores a reduzirem a duração dos benefícios por meio da estimulação para que os beneficiários fiquem por períodos mais curtos de tempo;
- Cortar o número de requerentes em potencial por meio de alteração nas regras de elegibilidade;
- Redução nos custos operacionais;
 - Reformas administrativas e de mercado visando o aumento da produtividade no trato do número de casos, a fim de reduzir os custos extras e de trabalhar de maneira mais eficiente.

A. Reforma dos incentivos para os beneficiários

Não considerando a meta aparente de redução da carga financeira das provisões do bem-estar social e o desejo de reduzir a taxa agregada de dependência por meio do aumento no número de contribuintes, a principal razão para alterações nos procedimentos de assistência social tem sido uma crescente preocupação sobre a ‘inclusão social’ dos beneficiários, por meio de uma maior e mais rápida integração no mercado de trabalho. Para implementar essas reformas políticas, são utilizadas diversas formas de incentivos direcionados para os beneficiários (potenciais) dos Sistemas de Proteção Social. Abaixo distinguimos entre:

- incentivos financeiros;
- maior pressão administrativa e moral;
- barreiras mais baixas de ingresso no mercado de trabalho;
- fortalecimento da auto-responsabilidade para cobrir riscos e fazer escolhas.

Incentivos financeiros

Nesta categoria, cinco instrumentos são utilizados por diversos países:

Desconsideração de ganhos mais altos

No âmbito de muitos procedimentos de Proteção Social, os beneficiários perdem seus benefícios (e geralmente outros benefícios e subsídios relacionados – subsídios de moradia em diversos casos) uma vez que começam a trabalhar e, portanto, ultrapassam um limite de renda. Isso cria armadilhas de pobreza ou de dependência. A fim de evitar esse aparente desincentivo à aceitação de empregos, muitos países escolheram suavizar a transição ao mercado de trabalho por meio da introdução ou da extensão da desconsideração de ganhos mais altos quando um emprego é aceito.

Uma desconsideração de ganhos mais altos refere-se a um aumento na porção do salário que não é deduzida do benefício de um requerente. Isso deveria levar a uma estimulação financeira para que o recebedor do benefício retorne ao mercado de trabalho, visto que o beneficiário recebe a oportunidade de ganhar dinheiro extra além do recebimento de um benefício.

Maior crédito sobre o imposto de renda recebida

Este é um crédito especial sobre impostos para pessoas de baixa renda que preenchem certos requisitos e que solicitam uma devolução de imposto. A idéia básica é simples: as pessoas que estavam em um programa de proteção social, e que aceitam um emprego, recebem uma redução especial do imposto sobre a renda durante um período de tempo específico. Alguns países introduziram esta redução adicional para todos os

trabalhadores (sem importar se eles estivessem em um programa de proteção social ou não) com o objetivo de aumentar os incentivos financeiros para que eles aceitassem um emprego ou permanecessem em um.

De volta ao Bônus de trabalho

Este benefício financeiro é dado a beneficiários da proteção social quando eles aceitam um emprego ou quando passam de um emprego em tempo parcial para um em tempo integral. Em alguns casos, o benefício é pago como um bônus único, em outros, ele é dividido ao longo dos primeiros anos do emprego.

Estimulando o emprego autônomo

Outra opção para que um desempregado retorne ao mercado de trabalho é por meio do trabalho autônomo. São oferecidos programas especiais para incentivar os desempregados a tornarem-se trabalhadores autônomos.

Aumentando os benefícios para os cuidados com as crianças

Visto que um número substancial de beneficiários é de pais solteiros (principalmente mães), muitos países aumentaram os benefícios para cuidados com as crianças para aqueles que aceitassem um emprego. Isso reduz a armadilha de pobreza que existe para os pais solteiros que encontram um emprego com salário baixo e que vêem sua renda disponível diminuir, visto que o eventual ganho de um salário mais alto comparado ao benefício social é mais do que compensado pelos custos adicionais do cuidado às crianças.

A Tabela 11 resume que países da União Européia (Europa 15) utilizaram que instrumentos, desde 1997. Pode-se notar que o crédito do imposto sobre a renda recebida e o aumento nos benefícios para os cuidados com as crianças são os instrumentos utilizados mais populares.

Tabela 11 – A utilização de incentivos financeiros para os beneficiários na Europa após 1997

	Desconsideração de renda mais alta	Crédito sobre o imposto de renda recebida	Bônus de retorno ao trabalho	Estimulação ao emprego autônomo	Benefícios para cuidados à criança
Austria		X			X
Bélgica	X	X			X
Dinamarca	X	X		X	X
Alemanha		X		X	X
Grécia			X		
Finlândia		X			X
França	X	X	X		X
Irlanda			X	X	
Itália		X			
Luxemburgo		X			
Holanda	X	X	X	X	X
Portugal					
Espanha			X		X
Suécia		X			
Reino Unido		X	X		X

Fontes: compilado de Peters et al. 2004 e de Neubourg, 2005.

Aumento da pressão administrativa sobre os beneficiários para que eles aceitem um emprego

Além de oferecer incentivos aos beneficiários de sistemas de proteção social para que eles retornem ao mercado de trabalho, por meio do aumento nos retornos do trabalho pago (comparado aos benefícios) ou por meio da redução dos custos (atenção à criança), as administrações de proteção social também utilizam pressão administrativa para forçar os beneficiários a ingressarem no mercado de trabalho. Na maioria dos países, isso ocorre

principalmente de três formas: trabalho social, exigências mais rígidas e melhores serviços pessoais.

Trabalho social

O “trabalho social” cobre diferentes programas que focam, principalmente, o trabalho. A principal diferença entre as políticas de trabalho social e do mercado de trabalho ativo é o fato de que o trabalho social abrange a idéia de que você necessita trabalhar para ter bem-estar social. Sua implementação é mais severa do que a das outras duas devido à combinação de:

- Orientação para o trabalho: “qualquer emprego é um bom emprego”;
- Obrigação: exigências e sanções;
- Foco no nível mais baixo de manutenção de renda pública (geralmente grupos com a maior distância do mercado de trabalho);
- Falta de foco em elementos e opções de treinamento.

A maioria dos países da Europa introduziu, de uma forma ou de outra, uma abordagem de trabalho social, mas o seu formato varia consideravelmente por país. Alguns países são muito rígidos no estabelecimento das exigências exatas, enquanto que outros países ajustam as regras a fim de evitar que muitos clientes fiquem de fora do sistema. Alemanha, Holanda, Espanha, Suécia e Reino Unido são exemplos de países europeus que implementaram uma “abordagem de trabalho social” bastante rígida.

Exigências mais rígidas e sanções

As exigências para ser elegível para um benefício (assistência social, seguro desemprego e outros) estão se tornando cada vez mais rígidas, e as sanções estão gradualmente sendo mais implementadas. Essas exigências e sanções estão em sua maioria inseridas em um ambiente de “trabalho social”, visto que o foco é colocado no fato de procurar ativamente um trabalho e/ou participar em programas de experiência de trabalho ou em treinamentos. Além disso, a exigência de busca de um emprego está se tornando mais rígida no sentido em que o desempregado deve candidatar-se a todos os empregos (legalmente aceitáveis) e não apenas àqueles “adequados”.

Assistência individualizada

A fim de fazer com que os beneficiários deixem o sistema social o mais rápido possível, o foco passou a voltar-se para uma assistência mais individualizada. Diferentes sistemas de assistência individualizada co-existem. Em muitos casos, os beneficiários são encaminhados para um gerente de casos específico ou para um conselheiro pessoal, que os ajuda não só a preencher todos os formulários de benefícios, como também normalmente ajuda os clientes a formularem um plano de ação individual, com foco na auto-suficiência. Exemplos desses planos de ação são o contrato de integração na Alemanha, o Novo Acordo no Reino Unido, os programas municipais de trabalho social na Holanda, e o “Plan d’Insertion” (plano de inserção) na França.

Barreiras mais baixas para ingresso no mercado de trabalho

O sucesso de um programa de trabalho social depende da existência de colocações de boa qualidade no mercado de trabalho. Conseqüentemente, a estimulação do lado da demanda é tão importante quanto a ativação do lado da oferta. A maioria dos programas de trabalho

social, portanto, está combinada ou com uma diminuição nas contribuições sociais dos empregadores ou com subsídios aos empregadores.

Fortalecimento da auto-responsabilidade

Substituição para benefícios financeiros para grupos especiais

Cada vez mais, o foco está passando para benefícios financeiros ao invés de benefícios em espécie.

Conta Poupança

A introdução do sistema de contas de poupança no sistema de segurança social ainda é tema de grandes debates em países europeus. A controvérsia é causada pelo fato de que, sob certos tipos de implementação, cada pessoa, individualmente, poupa seu próprio dinheiro, levando a um sistema mais desigual, que pode prejudicar aqueles que sofrem riscos inesperados. A base do sistema de contas poupança é que depósitos obrigatórios em uma conta poupança pessoal irão substituir os impostos atualmente utilizados para financiar seguros desemprego, benefícios à enfermidade, licenças paternidade e aposentadorias. Quando há necessidade, as pessoas podem retirar dinheiro de sua conta, ao invés receber os benefícios.

B. Reforma dos incentivos aos provedores

Além de alterar as regras e incentivos para os beneficiários, os formuladores de políticas, que buscam reduzir o número de meses de pagamento dos benefícios, podem também alterar a organização da administração da proteção social. Acredita-se que, ao oferecer os incentivos corretos aos provedores da assistência, pode-se levar a uma redução no número de casos e nos custos. Três principais tendências podem ser observadas quando se olha para os países da Europa: descentralização, privatização e introdução de postos de atendimento integrado. Os detalhes sobre a implementação dessas tendências variam de acordo com o país, e a discussão das principais diferenças é encontrada em de Neubourg 2005, capítulo 5.

Descentralização

A descentralização é atualmente tema de debate público e é bastante motivada, visto que ela leva a uma maior flexibilidade, eficiência ou recursos, e a um contato mais integrado com outros atores locais (cooperação público/privada). Em muitos países europeus, essa tendência tem sido bastante clara. O grau de descentralização, entretanto, é diferente para cada país.

Privatização

A privatização pode ser vista como uma mudança na responsabilidade, que passa do governo para o mercado e para o indivíduo. Na Holanda, a privatização completa dos serviços de reintegração levou oito anos para ser feita (de 1994 a 2002), por meio de tentativas e erros.

Maior qualidade de serviços

Postos de atendimento integrado podem levar a uma maior eficiência de custo e a uma maior coordenação, à medida que múltiplos serviços inter-relacionados são colocados debaixo de um mesmo teto. Os clientes recebem um único ponto de contato para (quase todas) as suas solicitações. Isso leva a maior transparência e satisfação do cliente. O E-governo ou os serviços on-line estão cada vez mais sendo implementados

como forma de minimização de custos, fortalecimento do acesso à informação e aumento da qualidade dos serviços.

C. Reforma nos direitos de elegibilidade

Finalmente, uma redução no número de meses de recebimento de benefício pode ser feita simplesmente tornando-se mais difícil o acesso ao sistema: a exclusão de certos grupos ou a limitação de direitos de outros estão dentre as opções escolhidas.

Apesar da tendência universalista em muitos Estados de Bem-Estar Social da Europa, as diferenças na elegibilidade ao apoio da Proteção Social ainda estão presentes e estão em crescimento. Essas diferenças são produzidas ‘na margem’ e não no coração do sistema, e os debates concentram-se, basicamente, em torno de dois grupos: os jovens e a população de imigrantes. No caso dos jovens, devem ser tomadas decisões sobre quando um jovem é elegível ao recebimento de auxílio. Dois elementos são importantes nesse contexto: a solidariedade dos parentes e da família e o fato de que os jovens não trabalharam por um período longo e, portanto, não fizeram contribuições para o sistema de Proteção Social. A população de imigrantes na Europa tem crescido e necessita de grande assistência do sistema de Proteção Social. O sistema tem estado sob pressão para abandonar os direitos dos imigrantes à cobertura da Proteção Social ou para reformular seus direitos (por exemplo, excluindo-os dos benefícios financeiros e restringindo-os aos benefícios em espécie que são fornecidos em localidades específicas).

Um sucesso limitado

A importante pergunta conclusiva é se as alterações políticas trouxeram os efeitos desejados. Não existe muita pesquisa disponível para levar a conclusões claras e os estudos de impacto que estão disponíveis apresentam conclusões diferentes, mas a tendência geral parece ser que os resultados das alterações de políticas na Europa são decepcionantes. Isso se deve a três mecanismos básicos.

Uma observação básica, entretanto, deve ser repetida: deve-se lembrar que a assistência social focalizada com base na renda, na Europa Continental, é o instrumento de proteção social de último recurso. Ela fornece uma rede de segurança para todos aqueles que já caíram pela bem construída rede de provisões de outros tipos de proteção social.

O desejo de ativar os beneficiários da assistência social e de “reciclá-los” na economia regular dá às administrações sérios incentivos para ativar os recebedores de bem-estar social com as maiores chances de estarem empregados. Como resultado, os beneficiários restantes são aqueles que são mais difíceis de ativar no mercado de trabalho regular. Portanto, as reformas alteram a distribuição e não a quantidade de beneficiários. Isso levanta uma questão interessante, que aponta para o fato de que podem existir *dois tipos de recebedores de bem-estar social*: aqueles que são fáceis de ativar e aqueles que são difíceis. O primeiro grupo não é vulnerável no longo prazo, mas é facilmente reciclável tanto pela economia quanto pelo sistema de Proteção Social (e, portanto, podem e serão ativados facilmente). O último grupo é de difícil integração no mercado de trabalho regular nos níveis atuais de salário mínimo e de salário de mercado: sua produtividade é muito baixa para justificar o emprego nos salários atuais. Como resultado, eles tendem a permanecer no sistema de Proteção Social enquanto o sistema permitir.

O Sistema de Proteção Social pode agora reagir basicamente de duas formas: ou ele reconhece esse fato e permite que os beneficiários continuem recebendo benefícios, ou ele ‘pune’ (por regras ou por poder discricionário) os recebedores e cessa o benefício. Em ambos os casos, são novamente abertas duas opções. No âmbito do último regime, os custos para os beneficiários são de fato transferidos para outras fontes de assistência (ou para famílias, para redes, para caridades do terceiro setor ou para o mercado de trabalho informal, sem regras, com baixos salários e baixa produtividade). No âmbito do regime anterior (ficando como beneficiário), as pessoas podem ou apenas manter seu benefício ou podem ser estimuladas a integrar-se em um segmento particular do mercado de trabalho e serem “incluídas” na sociedade. O sistema belga institucionalizou a última possibilidade ao oferecer aos beneficiários de longo prazo uma oportunidade de trabalho no setor de serviços de baixa produtividade, pago com contribuições relativamente pequenas dos compradores de serviços. Isso possibilitava aos recebedores de benefícios o suplemento de sua renda com um aumento relativamente modesto, e permitia que o setor público preenchesse esse hiato. O sistema funciona bem, estimulando a inclusão social dos recebedores de benefícios sem forçá-los a ingressarem em um mercado de trabalho onde eles não seriam capazes de sobreviver. Além disso, eles frequentemente prestam serviços na economia que ou não seriam feitos ou seriam feitos por trabalhadores voluntários ou em mercados informais.

O segundo motivo pelo qual as reformas normalmente não produzem o efeito esperado é que os provedores (e políticos), buscando um sucesso imediato, tendem a concentrar-se na afirmação de que ‘qualquer emprego é melhor do que nenhum emprego’, estimulando os beneficiários a aceitarem empregos precários. Embora isso leve ao sucesso imediato, em termos de os indivíduos saírem das listas de desempregados, essa também pode ser a receita para tornar-se, muito em breve, um recebedor do bem-estar social novamente. Esse fenômeno pode levar a um efeito exatamente oposto ao pretendido: ou seja, a uma vulnerabilidade de longo prazo, visto que o beneficiário fica ainda mais estigmatizado dada a sua dependência repetida do bem-estar social. Esse mecanismo é conhecido como a “porta giratória”, e foi observado na Dinamarca, Suécia e Alemanha (Saraceno, 2002; Abrahamson, 2000; ver também Atkinson, 1998 e Paugam, 1997).

Finalmente, beneficiários excluídos do sistema de Proteção Social e, não obstante, incapazes de encontrar um emprego estável, podem encontrar-se em uma situação na qual eles não têm outra escolha do que a de estabelecer-se no “equilíbrio assistido”, confiando no sistema de Proteção Social sempre que possível, e buscando empregos informais (e precários) para suplementar sua renda. Mais uma vez, essa opção é pouco estável para manter os indivíduos acima da linha de pobreza.

5. Lições da Europa

Esta seção conclusiva resume as principais descobertas da análise e tira lições das experiências européias. Copiar os programas de assistência social baseados na verificação de renda, que são utilizados na Europa, a fim de atingir baixos níveis de pobreza e de desigualdade, não é um caminho viável para outros países. Re-inventar uma versão melhorada e com adaptações locais da arquitetura da proteção social da Europa, incluindo um esquema de assistência social como um instrumento de último recurso, é uma opção interessante, com o potencial de trazer, gradativamente, os níveis de pobreza e de desigualdade para um nível mais baixo.

As principais descobertas revisitadas

As descobertas das seções anteriores (e de Neubourg 2005) podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- Os países da Europa gastam parcelas relativamente altas de seu PIB com a proteção social;
- Isso leva a uma menor taxa de pobreza e reduz a desigualdade;
- Os sistemas de proteção social desempenham um papel crucial na redução da pobreza e da desigualdade;
- Os sistemas de proteção social na Europa são efetivos e eficientes;
- No âmbito dos sistemas de proteção social, a assistência social focalizada com base em testes de renda desempenha um papel modesto na maioria dos países da Europa e possui um papel como instrumento de último recurso, a ser usado depois que todos os outros instrumentos da proteção social contribuíram para diminuir a pobreza;
- Os sistemas de assistência social na Europa diferem em muitos aspectos: na base de solidariedade, na generosidade e na seletividade e focalização;
- Os sistemas de assistência social na Europa podem ser agrupados em três grupos principais: sistemas de apoio (na Bélgica, França, Alemanha, Holanda e Suécia), sistemas seletivos (na Itália, Portugal e Espanha) e sistemas de inclusão (Reino Unido);
- O desempenho dos sistemas de assistência social varia entre os diversos países;
- O percentual da população que realmente recebe assistência social é baixo na maioria dos países;
- A taxa de não-atendimento é considerável em muitos países europeus; a taxa de não atendimento é baixa devido ao desenho dos programas, ao comportamento de inscrição dos requerentes em potencial e à prática administrativa dos provedores;
- Os beneficiários em potencial passam por um processo de filtragem: o filtro desempenha um papel importante para o sucesso (ou a falta dele) de um programa;
- A redução da taxa de não-atendimento é uma importante questão política;
- Os sistemas de assistência social na Europa são instrumentos efetivos para reduzir a pobreza e a desigualdade;
- O nível de redução da pobreza como consequência do sistema de assistência social é co-determinado por seu lugar no sistema de proteção social como um todo;
- O Reino Unido é mais efetivo na redução do número de pessoas pobres por meio do sistema de assistência social, mas ainda enfrenta as taxas mais altas de pobreza no norte da Europa;
- Os sistemas de assistência social focalizam a parte mais pobre da população muito bem: no entanto, um número ainda significativo de benefícios é alocado para pessoas que se encontram (imediatamente) acima da linha de pobreza;
- A duração média do benefício de assistência social é longa;
- Muitos ex-beneficiários de programas de assistência social reingressam nos programas depois de algum tempo;
- Alterações no discurso político, alterações demográficas e mudanças nos fatores econômicos pressionaram diversos países a reformarem seus sistemas de assistência social;
- Todas as reformas buscam reduzir ou a quantidade e a duração dos benefícios ou os custos operacionais;

- Muitos países fizeram mudanças para aumentar os incentivos financeiros e administrativos para que os beneficiários deixassem o sistema de assistência social e se reintegrassem ao mercado de trabalho. Outras alterações incluem a reforma de incentivos aos provedores e a reforma nos direitos de elegibilidade;
- O sucesso das reformas políticas, e especialmente da ativação de políticas, foi limitado principalmente devido à existência de um grande número de beneficiários de assistência social.

Lições para outros países

Lição 1:

Copiar o tipo de assistência social existente na Europa em outros países não irá levar a um declínio pronunciado e exitoso na pobreza e na desigualdade. Os sistemas europeus de assistência social são parte de uma rede mais ampla de proteção social. O fato de copiar um elemento de toda uma rede não irá gerar níveis de pobreza e de desigualdade semelhantes aos da Europa.

Lição 2:

Faz sentido tentar copiar o desenho e a arquitetura do sistema de proteção social da Europa. Devem ser consideradas melhorias (ver lições 4 e 5) e os sistemas devem ser ajustados à realidade local. A idéia é que as políticas de proteção social são uma questão de desenho (além de uma implementação sólida e transparente). O estágio de maturidade de um sistema de proteção social deveria ser o ponto de partida do exercício de desenho do sistema.

Todos os sistemas de proteção social da Europa foram construídos gradualmente durante mais de um século. Os sistemas foram, por um longo tempo, baseados nas condições típicas da Europa Continental do início da década de cinquenta, no século passado: domicílios caracterizados por famílias nucleares, com poucos filhos, com homem que trabalhava no setor formal, não na agricultura. O sistema teve que se adaptar, e ainda está se adaptando a uma realidade com famílias menores, uma alta taxa de divórcio, com pais solteiros sendo um elemento significativo, e com maior instabilidade econômica e maiores taxas de desemprego. Desenhar novos sistemas para outros países significa também decidir como levar em consideração as condições econômicas, demográficas e sociais locais. É sábio e (tecnicamente) possível buscar soluções que sejam relativamente robustas para lidar com as mudanças mencionadas. O desenvolvimento institucional desempenha um papel sério com relação ao que é possível e ao que é impossível.

Lição 3:

Todos os sistemas terão que solucionar o problema de contenção de custos. O desenho institucional é um importante elemento nesse aspecto, e as relações financeiras entre financiadores e provedores são de grande importância. Os incentivos e os procedimentos administrativos voltados aos beneficiários são outro importante elemento. Alguns países combinam um alto nível de generosidade nos benefícios com rígidos procedimentos administrativos de inscrição. Outros possuem regras menos rígidas, mas fornecem benefícios menos generosos. Todos os sistemas terão que equilibrar as regras e incentivos de forma a atingir os objetivos, por um lado, mas deverão conter os custos, por outro lado.

Lição 4:

Além do desenho, a implementação é importante. Os sistemas europeus são todos caracterizados por uma alta densidade de escritórios regionais de assistência social, que

operam em áreas com alta densidade populacional e relativamente urbanizadas. Os escritórios são bem equipados e possuem funcionários bem treinados, com considerável poder discricionário. Os funcionários desses escritórios dispõem de um extenso portfolio de benefícios e de assistência não financeira.

O sucesso dos sistemas de assistência social da Europa é em parte devido ao fato de que eles possuem um número reduzido de beneficiários, visto que muitas pessoas são atendidas pela rede de segurança antes que cheguem à última instância, que é a assistência social. Em parte devido ao fato de que eles operam na proximidade dos recebedores e dispõem de uma ampla gama de instrumentos. A proximidade dos escritórios de assistência social reduz o problema de abrangência, facilita o controle e fortalece o caráter pessoal dos serviços com relação aos beneficiários.

Lição 5:

No ajuste da implementação do esquema básico, três requisitos importantes devem ser considerados:

- a capacidade de pagamento: o país é capaz de financiar a implementação específica do componente, dado seu nível de desenvolvimento econômico;
- a capacidade de implementação: a infraestrutura legal e institucional do país é capaz de implementar um componente; o país possui recursos humanos suficientemente capacitados para implementar a política;
- a capacidade de desenho: o país possui capital humano suficiente para desenhar os detalhes de todos os componentes.

Deve-se notar que, embora as primeiras duas capacidades sejam de difícil desenvolvimento, a última é a de mais fácil construção: são necessárias poucas pessoas para aquela parte, e é lá que o treinamento deve ter início.

Lição 6:

Ao se fazer escolhas com relação às prioridades no desenvolvimento de um sistema de proteção social, quatro elementos no curso do desenho destacam-se como básicos, e devem ser levados em consideração primeiro:

1. Benefícios à criança: todos os países europeus (exceto a Grécia) possuem algum tipo de benefício universal para crianças e para a educação. Está provado que esse é um elemento crucial para o alívio da pobreza para um dos grupos mais vulneráveis na economia em todos os países, a saber, famílias com filhos. Invariavelmente, países de baixa e de média renda (e alguns países avançados como os Estados Unidos) mostram que a pobreza infantil é alta. Os benefícios à criança são um poderoso instrumento de combate à pobreza. Os benefícios à criança são não-contributórios.
2. Pensões de taxa nivelada básica para idosos. Embora a população de idosos pareça ser o subgrupo mais protegido em muitos países, a provisão de uma pensão nivelada universal ainda pode ser um elemento interessante para a redução da pobreza, principalmente porque ela toma os idosos como um grupo fora das preocupações dos formuladores de políticas com relação à pobreza, especialmente quando suplementados por um bem desenhado e obrigatório segundo pilar no sistema contributivo de pensão. Além disso, as pensões geralmente são passadas para os netos, especialmente em países onde as famílias estendidas ainda são predominantes. As pensões de taxa nivelada básica para idosos são não-contributórias.

3. Seguro de Perda de Renda: a parte economicamente ativa da população necessita de relativamente menos proteção, mas necessita de um tipo de seguro para protegê-la contra todo tipo de perda de renda (trabalho). No desenvolvido Estado de Bem-Estar Social da Europa, existem diversos tipos de seguro que cobrem vários tipos de risco. Os seguros sociais protegem efetivamente a população em idade de trabalho contra condições econômicas adversas tais como desemprego, incapacidade relacionada ao trabalho e enfermidade de curto prazo. Todos os seguros de perda de renda são contributórios (e compulsórios).
4. Assistência social: a assistência social com base em teste de renda desempenha o papel de instrumento de último recurso e deve ser bem desenhada a fim de evitar o “super consumo”, maximizar as taxas de atendimento e prevenir a dependência no bem-estar social para aqueles grupos para os quais é realista prever um reingresso no mercado de trabalho (ver seções 3 e 4). O recém revisado sistema da Bélgica provavelmente fornece o melhor desenho geral, combinando benefícios de nível médio com bem orientados suplementos em espécie e rígidas, mas realistas, medidas de ativação.

Lição 7:

Muitos formuladores de políticas em países de média e de baixa renda argumentarão que as restrições orçamentárias não lhes permitem introduzir um sistema abrangente como o europeu. Isso é real caso o sistema seja introduzido em alta velocidade e com níveis de benefício comparáveis aos da Europa. Entretanto, é possível instalar o sistema utilizando níveis (muito) baixos de benefício e, dessa forma, limitando o orçamento necessário para sua implementação. À medida que a economia for crescendo, o sistema pode ir tornando-se mais generoso, acompanhando a velocidade do crescimento econômico. Isso evita a instalação de elementos de um sistema que necessita ser revisado e redesenhado regularmente. O desenho geral é, então, conhecido e a implementação adicional é “apenas” uma questão de expansão do sistema. É verdade que o sistema fica em perigo e é difícil implementá-lo se a economia tem um grande setor informal. Isso se aplica, no entanto, a quase todos os procedimentos de proteção social. É necessária uma política para “formalizar” a economia.

=====

A engenharia social nos Sistemas de Proteção Social é difícil, visto que o seu desenho deve ser combinado a uma elaboração inteligente e detalhada de políticas. Políticos, grupos de interesse e provedores são normalmente orientados por motivos de curto prazo e têm suas escolhas limitadas por interesses investidos e por pontos de oposição. Mas os conselheiros e analistas políticos podem mostrar os ganhos a serem conseguidos, e um desenho bem elaborado também pode ajudar a convencer os grupos de interesse de que as melhorias são viáveis e que têm um sucesso potencial. Afinal, os Sistemas de Proteção Social visam tornar o mundo mais humano, mas são também formados por comportamentos e ações humanas, para o bem e para o mal.

Bibliografia

- Abe, A.K. (2001). *Universalism and Targeting: an international comparison using the LIS database*. (Report Number 288). Syracuse University, Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/288.pdf>
- Alesina, A., Glaeser, E. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europa: A World of Difference*. Oxford University Press, Oxford.
- Arents, M., Cluitmans M.M., Pepping, M.M.A. (2001). *Marktwerking en vernieuwing in het activeringsbeleid* (Report Number A180), Rotterdam
- Aust, A., Arriba, A. (2004a). *Paradigms and social assistance reforms in Europa in the 1990s*. University of Kent, Kent.
- Aust, A., Arriba, A. (2004b). *Policy map Alemanha: labour market policy, social assistance and women's employment.*, Berlin. <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/>
- Beaudry, R. (2002). *Workfare and Welfare: Britain's New Deal* (Report Number 2). York University, Great Britain
- Beaujot, R., Lui, J. (2002). *Children, Social Assistance and Outcomes: Cross-national Comparisons* (Report Number 304), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/304.pdf>
- Behrendt, C. (2000a). Effectiveness of Means-Tested Transfers in Western Europa: Evidence from the Luxembourg Income Study. *Journal of European Social Policy* 10, 23-41. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/211.pdf>
- Behrendt, C. (2000b). Holes in the safety net? Social security and the alleviation of pobreza in a comparative perspective. In *Social Security in the Global Village* (Sigg, R., Behrent, C., ed. Transaction Publisher, New Brunswick.
- Blank, R.M. (2003). US Welfare Reform: what's relevant for Europa? 49, 49-74. <http://www.cesifoeconomicstudies.de/>
- Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielson, F., Stephens, J. (2003). Distribution and Redistribution in post-industrial democracies. *World Politics* 55, <http://www.lisproject.org/publications/liswps/265.pdf>
- Bundesministerium für Gesundheit und Sozial Sicherung. (2003). *Bundestag und Bundesrat beschliessen neue Sozialhilfe.*, Berlin. http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/aktuelles/pm/pmgs03/bmgs4_4662.cfm 24/08/2004
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (2002). (2002). *The puzzle of egalitarianism: about the relationship between employment, wage, desigualdade, social expenditure and pobreza*. (Report Number 337), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/337.pdf>
- Chitty, C., Elam, G., ed. (1999). *Evaluating Welfare to Work*. National Centre for Social Research, United Kingdom.
- Council for Employment, Income and Social Cohesion (CERC). (2001). *Access to Employment and Social Protection*. CERC. <http://www.cerc.gouv.fr> 30/08/2004
- Crossroads Bank for Social Security. (2004). <http://www.ksz.fgov.be> 02/02/2004
- Department of Employment and Workplace Relations. (2002). *Employment Services, an active participation model*. Department of Employment and Workplace Relations, Canberra
- Department for Work and Pension (DWP), BRMB International. (2003). *One evaluation: summary of service delivery findings* (Report Number 108). Department for Work and Pension (DWP), United Kingdom. <http://www.dwp.gov.uk>
- Department for Work and Pensions. (DWP) (2004a). *Jobcentre Plus*, United Kingdom. www.jobcentreplus.gov.uk 03-09-2004

- Department for Work and Pensions. (DWP) (2004b). New Deal. www.jobcentreplus.gov.uk
- Department For Work And Pensions. (DWP) (2004c). *Employment zones*, United Kingdom. www.employmentzones.gov.uk 03-09-2004
- Department for Work and Pensions. (2004). *Jobcentre Plus*. <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/> 493
- Department for Work and Pensions. (2004). *Income Related Benefits Estimates of Take-Up in 2001/2002*. <http://www.dwp.gov.uk/mediacentre/pressreleases/2004/feb/nspr-260204.pdf>
- Deszcka, Gassmann. (2003). *Bijstand in internationaal perspectief. Een verkenning van overeenkomsten en verschillen*. Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague
- Dhillon, B. (2000). *Employment zones: a measure of short-term succes?* (Report Number 113). Unemployment Unit and Youthaid, United Kingdom
- Ditch. (2001). "Minimum Income: Coordination, Conditionality and Families." Paper presented at the Inaugural Conference for the Hellenic Social Policy Association, Komotini, Greece, 2001
- Esping-Andersen. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen. (2003). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, New York.
- European Industrial Relations Observatory On-line. (2004). *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/>
- Eurostat. (2004). *European Social Statistics, Social Protection, Expenditure and Receipts 1992-2001*. European Commission, Luxembourg. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-DC-04-001--N-EN&mode=download>
- Evans, M. (2001). *Welfare to work and the organization of opportunity, lessons from abroad*. ESRC (Research Centre for Analysis of Social Exclusion).
- Executive, Scottish. (2002). *New deal for unemployed people in Scotland: statistics to end February 2002*. <http://www.scotland.gov.uk/library5/lifelong/00159-01.asp> 03-09-2004
- Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. (2001). *L'Aide Sociale*. http://socialsecurity.fgov.be/tout_ce_que_vous_voulez_savoir/2001/aide_sociale.htm
- Feldstein, M., Altman, D. (1998). *Unemployment insurance saving accounts* (Report Number 6860). National Bureau of Economic Research, Cambridge. <http://dsl.nber.org/papers/w6860.pdf>
- Ferrarini, T., Nelson, K. (2003). Taxation of Social Insurance and Redistribution: A Comparative Analysis of Ten Welfare States. *Journal of European Social Policy* 13, 21-33. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/327.pdf>
- Fölster, S., Gidehag, R., Orzag, M., Snower, D.J. (2003). Health accounts and other welfare accounts. *CESifo DICE report 3*, http://www.cesifo.de/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_pa_id=112638
- Fölster, S., Trofimov, G. (1999). *A theoretical analysis of social insurances based on personal saving accounts*. University of Copenhagen, Copenhagen. <http://www.econ.ku.dk>
- Förster, M. (2000). *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*. OECD,

- Paris. [http://www.oelis.oecd.org/OLIS/2000DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSAWD\(2000\)3](http://www.oelis.oecd.org/OLIS/2000DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSAWD(2000)3)
- Fredriksson, P., Holmlund, B. (2003). *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*. Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), Suécia. <http://www.ifau.se>
- Fund, Central Provident. (2002). <http://www.sif.org.sg/os/whkpdf/cpf.pdf> 04-01-2004
- Gassmann, F., Sowa, A. (2004). *Development of a Methodology for Monitoring Poverty and Social Exclusion*. Gassmann Consulting, Eindhoven
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state, the silent surrender of public responsibility*. (1 ed.). Oxford University Press, New York.
- Gottschalk, P., Smeeding, T.M. (1997). Cross-national Comparisons of Levels and Trends in Inequality. *Journal of Economic Literature* 35, <http://www.lisproject.org/publications/liswps/126.pdf>
- Government, Dutch. (2004). *Overheidsloket*, The Hague. <http://overheidsloket.overheid.nl>
- Groenez, Struyven. (2002). *Integrated approaches to active welfare and employment policies: Bélgica*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg
- Groot, I., Kok, L., Van Seters, J. (2002). *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*. (Report Number 654). Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO), Amsterdam
- Handler, J.F. (Year). "Social citizenship and workfare in the United Nations and Western Europa: from status to contract." Paper presented at the 9th International Bien Conference, Vancouver, 2002
- Hanesch, W. (Year). "Activation: narratives and realities. A seven countries comparison." Paper presented at the 5th Conference of European Social Association (ESA), 2001
- Headey, B., Goodin, R.E., Muffels, R. Dirven, H.J. (2000). Is there a Trade-Off between Economic Efficiency and a Generous Welfare State? A Comparison of Best Cases of "Three Worlds of Welfare Capitalism". *Social Indicators Research* 50, 115-157. <http://www.kluweronline.com/article.asp/PIPS+239831>
- Heady, C., Mitrakos, T., Tsakloglou, P. (2001). The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: evidence from the ECHP. *Fiscal Studies* 22, 547-565. <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp356.pdf>
- Helmond, Community. (2003). *Project Direct Werk*. Community Helmond and Atlant Group, Helmond. <http://www.helmond.nl> 04-05-2004
- Hernanz, V., Malherbert, F., Pellizzari., M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence* (Report Number 17). OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf>
- Hertogenbosch, Community. (2001). *Van Werkzoeker naar Werknemer*, 's Hertogenbosch. <http://www.denbosch.nl> 04-05-2004
- Hölsch, K. (2002). *The effect of social transfers in Europa: an empirical analysis using generalized Lorenz curves*. (Report Number 317), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/317.pdf>
- Holsch, K., Kraus, M. (2004). *Poverty Alleviation and the degree of centralisation in European schemes of social assistance*. (Report Number 342), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/342.pdf>
- Human Resources Development Canada. (2000). *Reconnecting Social Assistance Recipients to the Labour Market*. Human Resources Development Centre (HRDC), Canada
- Inland Revenue. (2004). <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc1.pdf> 01-09-2004

- International Labour Organisation (ILO). (2000). *World Labour Report 2000, Income Security and Social Protection in a Changing World*. ILO, Geneva. www.ilo.org/public/english/protection/soctas/research/stat/table11.htm
- Jeandidier, B., Albiser, E. (2001). *To what extent do family policy and social assistance transfers equitably reduce the intensity of child poverty? A comparison between the US, France, Great Britain and Luxembourg*. (Report Number 255), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/255.pdf>
- Kayser, H., Frick, R. (2000). *Take it or leave it: (Non-) Take-up Behaviour of Social Assistance in Alemanha*. (Report Number 210)
- Kenworthy, L. (1999). Do social-welfare policies reduce poverty? *Social Forces* 77, 1119-1139. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/188.pdf>
- Kim, H. (2000). Anti-poverty effectiveness of taxes and income transfers in welfare states. *International Social Security Review* 53, 105-129. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/228.pdf>
- Kinnear, P., Grant, G., Oliver, K. (2003). *Reform in Australia: an evidence-based approach*. Commonwealth department of family and community services., Australia
- Larsen, T.P., Daguette, A. (2003). *UK Policy Maps*. University of Kent, Great Britain
- Lodemel, L., Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse, welfare in international perspective*. (1 ed.). Policy Press, Bristol.
- Mandin, C., Palier, B. (2002). *Welfare Reform in France 1985-2002*. University of Kent, Kent
- Mandin, C., Palier, B. (2003). *Policy Maps: France*. University of Kent, Kent
- Ministry of Health and Social Security. (2003). *Kabinet beschließt neue Sozialhilfe*, Berlin. http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/aktuelles/pm/bmgs03/bmgs3_3668.cfm
- Ministry of Social Affairs and Employment. (2004a). *Zelf een reïntegratietraject kiezen*. <http://home.szw.nl> 09-09-2004
- Ministry of Social Affairs and Employment. (2004b). *Toekomstverkenning WW*
- Ministry of Social Affairs and Employment. (2005). *Rubriek Uitkeringen/Bijstand*, The Hague. http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=4&subrubriek_id=401&link_id=33271 27-01-2005
- MISSOC. (2004). *Mutual Information System on Social Protection in the EU member States and the EEA*. http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc2004_en.pdf
- Mosley, H. (2004). *The active labour market policy reform - the second wave*. Social Science Research Centre (WZB), Berlin. http://www.peerreview-employment.org/pdf/finland%2004/DE_FIN04.pdf
- Neubourg, C., Nelissen, E., Hener E. (2004). *Trends in Welfare Reform: exercises in applied social engineering*. University Maastricht, Maastricht
- OECD. (2001). *Social Expenditure Database: 1980-1998*. OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/14/2087083.xls>
- OECD. (2002). *Society at Glance*. OECD, Paris.
- Ours, J. (2003). *Spaar WW in de 21e eeuw.*, University of Tilburg, Tilburg
- Oxley H., Burniaux J.M., Dang T.T., d'Ercole M.M. (1999). Income Distribution and Poverty in 13 OECD Countries. *OECD Economic Studies* 29, 55-94. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/36/2733403.pdf>
- Oxley H., Dang T.T., Antolin, P. (2000a). Poverty Dynamics in six OECD Countries. *OECD Economic Studies* 30, 50-72. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/31/2732278.pdf>
- Oxley H., Dang T.T., Förster M., Pellizari M. (2000b). Income Inequalities and Poverty among Children and Households with Children in selected OECD Countries: Trends and Determinants. In *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations* (Vleminckx, K., Smeeding T.M., ed. The Policy Press, Bristol.

- Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press, New York.
- Reference Group on Welfare Reform. (2000). *Participation support for a more equitable society*. Ministry for Family and Community Services, Australia
- Ritakallio, V.M. (2002). Trends of Poverty and Income Inequality in Cross-national Comparison. *European Journal of Social Security* 4, 151-177. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/272.pdf>
- Rodrigues, Farinha. (2001). *Anti-Poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*. CISEP, Lisbon. <http://pascal.iseg.utl.pt/~depteco/wp/wp82001.pdf>
- Sainsbury, D., Morrisens A. (2002). *European Anti-Poverty Policies in the 1990's: towards a common safety net*. (Report Number 307), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>
- Saraceno, Chiara. (2002). *Social Assistance Dynamics in Europa*. Policy Press, Bristol.
- Sarfati, H., Bonoli, G. (2002). *Labour market and social protection reforms in international perspective, parallel or converging tracks* (1 ed.). MPG Books, London.
- Saunders, P. (2003). *Why reform welfare?* The Centre for Independent Studies, Australia. <http://www.sprc.unsw.edu.au/ASPC2003/papers/Paper82.pdf>
- Schreyögg, J. (2004). *Funding health care with medical saving accounts: an approach to safeguard welfare states?* FISS Conference, Sigtuna
- Schwarze, U. (2003). *Activating life course policy: social assistance and health insurance in Alemanha*. Zentrum für Sozialpolitik, Bremen. <http://www.zes.uni-bremen.de> 25-08-2004
- Smeeding, T.M., Rainwater L. (2004). Comparing Living Standards across Nations: Real Incomes at the Top, the Bottom and the Middle. In *What has happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations?* (Papadimitrou, D. B., Wolff E.N., ed, pp. 153 -187. Edward Elgar Publishing, Northampton, MA.
- Socialstyrelsen. (2002). *The Social Services Act*. <http://www.sos.se/FULLTEXT/114/2002-114-9/2002-114-9.pdf>
- Spaan, R. (2003). *Gezocht: Stageplaatsen voor werkloze jongeren*
- Stiftung, Bertelsmann. (2004). *Social Policy, Labour Market Policy and Industrial Relations*. <http://www.reformmonitor.org>
- Struyven, L., Steurs, G., Peeters, A., Minne, V. (2002). *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*. (1 ed.). Acco Publisher, België.
- Swedish Institute. (2004). *Fact Sheets on Suécia* http://www.sweden.se/upload/Suécia_se/english/factsheets/SI/SI_FS5z_Social_Insurance_in_Suécia/fs5aa.pdf
- Taylor-Gooy, P., Larsen, T., Kananen, J. (2004). *The new context of the welfare state: state of the art paper*. University of Kent, Kent. <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/newcontextofwelfare.htm>
- Treadwell, J. (2000). *Serving Australia on land and online*. Centrelink, Australia