

SZIKRA, Dorottya e TOMKA, Béla. Social policy in East Central Europe: Major trends in the Twentieth Century. In: CERAMI, Alfio e VANHUYSSE, Pieter. **Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe**. Londres: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 23-25. Tradução de Flávio Roberto Batista.

As mudanças nas *funções da seguridade social* foram contraditórias na Europa Oriental Central comunista. Sistemas de bem-estar alternativos, tais como a assistência social, esporadicamente existiram no nível local, mas seu papel era marginal comparado com as democracias capitalistas. Isto fez a significância dos programas de seguridade social maiores comparados às democracias capitalistas. Outra característica especial era que a anteriormente existente autonomia da administração do seguro social foi eliminada. O sistema era dirigido por objetivos políticos diretos e tornou-se integrado no sistema complexo, acima descrito, dos benefícios sociais e subsídios de preços.

A legislação no pós-Segunda Guerra Mundial, parcialmente iniciada por forças políticas não comunistas, promoveu a extensão dos direitos sociais na Europa Oriental Central. A *cobertura* dos esquemas de seguridade social continuou a aumentar em um ritmo significativo na região depois da tomada comunista. Ao mesmo tempo, uma política de particularidades e privilégios ao invés de um universalismo emergiu sob o início do comunismo. A diferenciação de elegibilidade da seguridade social permaneceu por muito tempo em todos os países da Europa Oriental Central: trabalhadores industriais, membros das forças armadas e a burocracia do partido e do Estado eram privilegiados (de Deken, 1994, p. 137). Paralelamente a este processo estava a eliminação politicamente motivada dos direitos sociais obtidos no regime prévio e a discriminação de certos grupos sociais, a maioria de produtores rurais (Minkoff e Turgeon, 1977, pp. 178-180). Entretanto, as formas mais brutas de discriminação baseada em classe foram abandonadas no início dos anos 1960, notavelmente devido aos subseqüentes levantes e revoluções na Polônia e na Hungria em 1956. A significância crescente do princípio da solidariedade dos anos 1960 e 1970 na área das condições de qualificação resultaram no rápido aumento da cobertura, e podem ser consideradas um movimento em direção à universalidade. Solidariedade teve seus limites: havia um elemento pesadamente relacionado ao trabalho no sistema. Benefícios em dinheiro (aposentadorias, afastamentos por incapacidade, etc.) foram não meramente ligados de perto ao emprego, mas também determinados pelo nível de renda.

Esta característica dos arranjos de seguridade social tornou-se ainda mais pronunciada com o passar do tempo.

Ao lado das similaridades havia diferenças significativas entre os países da Europa Oriental Central em termos de cobertura. Era primariamente o polonês, sendo diferente dos outros países devido ao alto número de produtores rurais privados, que não eram elegíveis para aposentadoria até o final dos anos 1970. Entretanto, nos anos 1980 a universalidade ganhou terreno em todos os três países, e as diferenças internas da região foram diminuindo simultaneamente. Na Hungria, bem como na Tchecoslováquia, os meados dos anos 1970 foram o ponto de virada, quando o universalismo se tornou o princípio subjacente da seguridade social. Na Polônia este desenvolvimento ocorreu um tanto mais tarde, no fim dos anos 1970 (Okrasa, 1987, p. 14).

Enquanto os níveis de cobertura da seguridade social aumentaram consideravelmente nas décadas do pós-guerra e logo tornaram-se comparáveis aos da Áustria ou Alemanha, os *níveis de benefícios* absolutos e mesmo relativos não evoluíram tão favoravelmente em uma comparação com a Europa Ocidental. Uma característica marcante dos regimes de bem-estar comunistas recém instituídos na Hungria e na Polônia era o nível relativamente moderado de *gastos de seguridade social* comparados aos esforços de bem-estar no período entreguerras e em um contexto europeu: em termos de gastos de seguridade social em relação ao PIB, Polônia e Hungria divergiram da Europa Ocidental até o fim dos anos 1970. Além disso, em 1980 a Hungria estava ainda mais atrás do Ocidente do que em 1930 (Hivatal, 1982, p. 387; Tomka, 2004, pp. 41-8). Em contraste, a Tchecoslováquia tinha um alto nível de seguridade social em relação ao PIB nas primeiras duas décadas do pós-guerra. Em 1980 as diferenças desapareceram em sua maioria entre os três países (Castles, 1986, p. 217). O crescimento no nível relativo de gastos de seguridade social nos anos 1980 foi devido à recessão econômica refletida na estagnação do PIB, e também os esforços dos regimes para comprar o suporte da população em um período em que sua legitimidade estava erodindo rapidamente.

A expansão dos programas de seguridade social ocorreu na Europa Oriental Central com prioridades diferentes daquelas da Europa Ocidental, com suas considerações principais relacionadas à eficiência da produção e a mobilização da força de trabalho. Nas primeiras duas décadas, a característica mais importante da *estrutura de gastos* era a baixa proporção dos gastos relacionados a aposentadorias e a proporção relativamente alta de gastos com atendimento à saúde em comparação com a Europa Ocidental. Entre os anos 1960 e 1980 o decréscimo relativo nos gastos com saúde e o

aumento nos benefícios familiares representaram divergências especialmente fortes das tendências da Europa Ocidental. Como uma diferença significativa, também é importante mencionar a completa falta de gastos com desemprego na Europa Oriental Central (Andorka e Tóth, 1992, p. 413).

Na maioria dos países da Europa Ocidental o Estado tinha um papel crescente na *administração* da seguridade social nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Entretanto, a nacionalização completa da seguridade social podia ser observada na Europa Oriental Central. Na Hungria, de 1951 até a metade dos anos 1980 a operação da seguridade social estava nas mãos dos sindicatos, eles próprios parte orgânica da estrutura de poder do partido-Estado. Na Tchecoslováquia e na Polônia a seguridade social era controlada pela administração estatal diretamente. Além disso, não havia controle democrático de qualquer tipo nos esquemas de seguridade social (Deacon, 1983, p. 155; Tomka, 2004, pp. 90–5). Auto-governos eleitos não existiam e a falta de controle democrático sobre a administração do Estado tornou impossível mesmo o controle indireto, tornando, portanto, o aspecto organizacional da seguridade social na área em que as diferenças da Europa Ocidental estavam em seu maior grau.