

UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA
TURMA 2012

RODRIGO DE SANT`ANA SILVA

**ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO, MODELO,
CRISE E PERSPECTIVA.**

CURITIBA

2013

RODRIGO DE SANT`ANA SILVA

**ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO, MODELO,
CRISE E PERSPECTIVA.**

Monografia de conclusão de curso do departamento de ciências sociais da Universidade Federal do Paraná, turma 2012, como requisito à obtenção de título de especialista em sociologia política

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Samira Kauchakje

CURITIBA

2013

“Nenhuma explicação poderá satisfazer se não levar em conta a rapidez do cataclisma. Como se as forças da mudança estivessem sendo contidas durante um século, uma torrente de acontecimentos se precipita sobre a humanidade. Uma transformação social de alcance planetário é coroada por guerras de um tipo sem precedente, nas quais uma série de estados entra em colapso e os contornos de novos impérios se delineiam num mar de sangue. Entretanto, esse fato de violência demoníaca é apenas sobreposto numa corrente rápida e silenciosa de mudança que engole o passado muitas vezes sem sequer uma marola na superfície. Uma análise racional da catástrofe deve levar em conta tanto a ação tempestuosa como a tranquila dissolução”. (Karl Polanyi, 2000).

RESUMO

O tema do trabalho é Estado de bem Estar Social: origem, desenvolvimento, modelo, crise e perspectiva. O objetivo principal do trabalho é buscar formulações explicativas em autores sobre a crise do Estado de Bem Estar Social na Europa trazendo a tona questionamentos sobre sua origem, fundamentos, modelos e perspectiva na tentativa de ampliar a compreensão mesma de sua alardeada crise. Tal propósito exige uma metodologia de análise bibliográfica iniciando com uma aproximação histórica contextual, uma busca de definição e conceitual sobre a origem e necessidade do sistema de proteção social construído nas últimas décadas do século XIX, e início do século XX até sua institucionalização que atribuiu, paulatinamente, ao Estado uma função interventiva e regulatória na área do Bem Estar Social. Além disso, observar as diferentes tendências, padrões aos mecanismos de atenção social em cada país da Europa dos modernos Estados de Bem Estar Social ampliados nos pós-Guerra Mundial, até a chegada de sua crise na década de setenta no século XX.

Palavras-chave: *Welfare State*; proteção social; modelos de proteção; crise; perspectiva

ABSTRACT

The work's theme is State and Social Welfare: origin, development, model, crisis and perspective. The main objective of this work is to seek explanatory formulations authors on the state crisis of Social Welfare in Europe bringing up questions about its origin, foundations, models and perspective in an attempt to broaden the understanding of its vaunted same crisis. This purpose requires a bibliographic analysis methodology starting with a contextual historical approach, a search definition and concept of the origin and necessity of social protection system built in the last decades of the nineteenth century and early twentieth century to its institutionalization have assigned, gradually the State an interventionist and regulatory role in the area of Social Welfare. Also, observe the different trends, patterns to mechanisms of social care in every country in Europe of Social Welfare modern states expanded in post-World War II, until the arrival of a crisis in the seventies in the twentieth century.

Keywords: Welfare State; social protection; protection models; crisis; perspective

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. HISTÓRIA DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	10
1.1 Definição de Estado de Bem Estar Social	10
1.2 Origem do Estado de Bem Estar Social	12
1.2.1 Desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social na Europa	15
2. MODELOS DE BEM ESTAR SOCIAL	20
2.1 Tipos diferentes de Bem Estar Social	20
3. EBS E MUDANÇAS ATUAIS: CRISE E PERPECTIVAS	28
3.1 Crise do Estado de Bem Estar Social	28
3.2 Perspectivas para o Estado de Bem Estar Social	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

Welfare State seria um resultado ou um subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, seja ele o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou advento do modo capitalista de produção (ARRETCHE, pag. 05, 1995).

Destas profundas transformações emergem os serviços sociais para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades. Segundo Arretche, neste caso é pensado o *Welfare State* como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania (ARRETCHE, pag. 63, 1995).

Porém, este Estado de bem Estar Social chega ao seu limite defendido por uma perspectiva neoliberal sustentando que os custos sociais da dependência em relação ao mercado são muito altos. A privatização dos programas de bem-estar social é uma das estratégias mais defendidas na presente crise do *Welfare State*. De fato, ela é promovida por duas razões distintas: a primeira com o objetivo de diminuir o gasto público e de estimular a independência; a segunda, visando responder às demandas mais diferenciadas e individualistas da sociedade "pós-industrial" (ESPING-ANDERSEN, pg. 106, 1995).

As afirmações e discussões com grande teor teórico sobre o fim do Estado de Bem Estar Social, sobre formas de proteção social e o papel do Estado nas sociedades atuais merecem grande atenção. Pois o objetivo principal do trabalho é buscar formulações explicativas em autores sobre a crise do Estado de Bem Estar Social na Europa trazendo a tona questionamentos sobre sua origem, fundamentos, modelos e perspectiva na tentativa de ampliar a compreensão mesma de sua alardeada crise.

Tal propósito exige uma metodologia de análise bibliográfica iniciando com uma aproximação histórica contextual, uma busca de definição e conceitual sobre a origem e necessidade do sistema de proteção social construído nas últimas décadas do século XIX, e início do século XX até sua institucionalização que atribuiu, paulatinamente, ao Estado uma função interventiva e regulatória na área do Bem Estar Social. Além disso, observar as diferentes tendências, padrões aos

mecanismos de atenção social em cada país da Europa dos modernos Estados de Bem Estar Social ampliados nos pós-Guerra Mundial, até a chegada de sua crise na década de setenta no século XX.

Sem mais delongas, para chegarmos a tal objetivo o trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo está dividido em duas seções, a primeira busca elucidar o significado do termo *Welfare State*, a partir de revisão de alguns autores, de modo a se obter uma definição mais operacional que englobe os diferentes ângulos tratados na literatura sobre o tema; enquanto que na segunda seção será observada no contexto histórico do capitalismo e da revolução industrial tratar as razões do surgimento do *Welfare State*, valendo dizer, as causas mais diretas de sua origem denominada de sua emergência e as razões de sua expansão ou desenvolvimento.

Para isso, é necessário recuar para um plano mais geral de discussão, identificando na literatura os autores que tratam de responder às seguintes questões: Definições de Estado de Bem estar Social. Qual a natureza do estado de Bem Estar Social nos quadros do Estado e da economia capitalista? Que razões explicam sua emergência? Quais os determinantes principais de seu desenvolvimento?

O segundo capítulo, tem por objetivo observar as tendências dos modernos Estados de Bem-Estar Sociais ampliados nos pós-Guerra Mundial, quando os países estavam passando por um momento de reconstrução, pois além das Guerras tinham passado também pela depressão econômica de 1929.

A partir desta lógica, serão analisadas modelos que refletem este Estado provedor, talvez a mais conhecida delas, foi sugerida por Titmus¹, que será sintetizada de forma crítica através de Driabe. Além desta análise, será verificada em Esping-Andersen, não qual propôs uma nova nomenclatura para uma tipologia do que agora chamou de “regimes de *Welfare State*” que ao fim e a cabo não se distingue muito no essencial da que já havia sido proposta por Titmus.

O terceiro e último capítulo chega ao objetivo do trabalho que é demonstrar e contextualizar a partir dos pensadores os motivos que levaram a crise do Estado de

¹ TIMUSS, Richard. **Social Policy: An Introduction**, London, Allen & Unwin, 1974: ver também Timus, R. – *Essays on the Welfare State*, op. Cit. E Timus, R. – *Commitment to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1998.

Bem estar Social e apresentar diante da crise e das mudanças nas estruturas da sociedade uma reformulação e perspectivas de proteção social.

Por este motivo o capítulo será dividido em dois momentos, na primeira parte, será exposto os argumentos que tratam da *crise do Welfare State*. E na segunda parte uma tentativa de respostas às questões: Quais os novos desafios com que se defrontam os Estado de Bem Estar Social contemporâneos, e como respondem a esses desafios os países identificados a partir dos anos dourados do Estado de Bem Estar Social, em termos de apontar novas perspectivas?

Portanto, a ideia é analisar através de pensadores um recorte histórico da emergência e desenvolvimento de um Estado interventor, partindo por diferentes modelos na Europa encontrados em autores como Esping-Andersen para chegarmos a entender os motivos que levaram a crise deste mesmo Estado.

1. HISTÓRIA DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

O presente capítulo tem por objetivo no contexto histórico do Estado de Bem estar Social buscar uma definição para o que vem a ser este Estado e também as origens e necessidades de seu desenvolvimento na Europa.

Para isso, o mesmo encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução, a saber: a primeira busca elucidar o significado do termo *Welfare State*, a partir de revisão de alguns autores, de modo a se obter uma definição mais operacional que englobe os diferentes ângulos tratados na literatura sobre o tema; enquanto que na segunda seção será observada no contexto histórico do capitalismo e da revolução industrial tratar as razões do surgimento do *welfare state*, valendo dizer, as causas mais diretas de sua origem denominada de sua emergência e as razões de sua expansão ou desenvolvimento. A adoção de uma clara definição para o *Welfare State* é de fundamental importância para o prosseguimento do trabalho.

Portanto, é necessário recuar para um plano mais geral de discussão, identificando na literatura os autores que tratam de responder às seguintes questões: Definições de Estado de Bem estar Social. Qual a natureza do estado de Bem Estar Social nos quadros do Estado e da economia capitalista? Que razões explicam sua emergência? Quais os determinantes principais de seu desenvolvimento?

1.1 Definição de Estado de Bem Estar Social

A definição de *Welfare State* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovido pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Pensando desta forma, para Arretche *Welfare State* seria um resultado ou um subproduto necessários das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou advento do modo capitalista de produção (ARRETCHE, pag. 05, 1995).

Destas profundas transformações emergem os serviços sociais para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivências das sociedades. Segundo Arretche, neste caso é pensado o *welfare state* como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania (ARRETCHE, pag. 63, 1995).

Esta proteção contra os riscos inerente à vida social, Draibe vai chamar de sistema de proteção social, similar ao Estado de Bem Estar Social, assim, este sistema de política social remete à ideia de proteção contra os riscos sociais, tanto os velhos e clássicos – perda previsível da renda do trabalho – como os contemporâneos – ter emprego decente, educar os filhos, viver nas megalópoles, habitar e alimentar-se condignamente etc (DRAIBE, 1993, p. 64).

Para Esping-andersen o *Welfare State* significou não só uma complementação às políticas do mundo industrial desenvolvido, mas, sobretudo um esforço de reconstrução econômica, social, moral e política, como demonstra o autor:

Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direito de cidadania. Moralmente, a defesa de idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do facismo e do bolchevismo. (ANDERSEN, pag. 73, 1995).

Portanto, essas definições fazem referência à ação estatal na organização e implementação das políticas de provisão de bem estar, independentemente do grau em que se efetiva a participação do Estado, reduzindo os riscos sociais aos quais os indivíduos estão expostos, baseando-se em uma noção de direito social.

Também estão ligadas a uma determinada relação entre o Estado e mercado, na qual o segundo tem algum de seus movimentos modificados pelo primeiro de modo a se reduzir os resultados socialmente adversos do mercado. Além disso, há a noção de substituição de renda, quando esta é perdida temporária ou

permanentemente, dados os riscos próprios aos quais as economias capitalistas estão expostas. Vale mencionar ainda, a busca da presença da manutenção da renda em pelo menos um patamar mínimo de modo que as necessidades dos indivíduos sejam atendidas, mesmo a dos que estão fora do mercado.

1.2 Origem do Estado de Bem Estar Social

Após o desenvolvimento da definição de Estado de Bem Estar Social, o trabalho vai se ater nas questões que emergiram a necessidade da constituição de um Estado que intervém nos quesitos de direitos básicos do indivíduo.

Esta seção vai delimitar historicamente sugerida na introdução do capítulo às ideias associadas ao *Welfare State* oriundo na Europa no século XVIII e XIX até o XX, no rastro das transformações produzidas pelo processo de industrialização.

Este recorte histórico se faz necessário porque a ideia de política social, envolvendo o Estado e a sociedade sob diferentes justificações, é um fenômeno antigo. Primeiro é importante esclarecer as bases do Estado de Bem Estar Social para uma aproximação conceitual sobre o sistema de proteção social construído nas últimas décadas do século XIX e que no início do século XX se atribuiu ao Estado uma função institucionalizada interventiva e regulatória como Bem Estar Social; pois *Welfare State*, expressão utilizada pelos ingleses para designar Estado de Bem Estar é bem mais recente que Estado Providência; nas palavras de Driabe, instituições assistenciais desenvolveram-se muito antes, sob a égide dos Estados absolutistas, mas esta é, sobretudo, a pré-história do *Welfare*. Seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutivos e emergências das democracias de massa (DRAIBE, 1993, pg. 9).

Entretanto, pode-se entender que as bases da origem das questões sociais estão inscritos em dois movimentos antagônicos. Segundo Pereira estes dois movimentos se encontram entre o mercado e a classe trabalhadora:

- a) O da economia de mercado que, ao transformar tudo em mercadoria, realizou uma profunda transformação na estrutura da sociedade (atingindo em cheio a organização produtiva, o sistema de trocas, a família, os esquemas de proteção social), sujeitando-a ao domínio implacável das leis do mercado auto-regulável ou do “moinho satânico” que nas palavras de Polanyi, “triturou os homens transformando-os em massa” (PEREIRA 2000, p.51).
- b) O de reação aos efeitos deletérios desta economia de mercado tendo a frente à classe trabalhadora o qual, visando a proteger aos interesses

humanos, relegados ao mais brutal desamparo, apelou para diferentes salvaguardas: associações mutuais, legislação protetora, alianças de classe e defesa da instituição e extensão da cidadania social, que passou a ser garantida e provida, sob a forma de políticas, pelo Estado (PEREIRA, 2000, p. 120).

É no íntimo deste duplo movimento, tenso e contraditório, sensível, ao mesmo tempo, aos interesses do capital e trabalho, que nasce a política social moderna, integrante de um complexo político institucional mais tarde denominado *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social.

No meio deste movimento surgem os problemas sociais com os quais os serviços sociais têm de lidar são resultado das mudanças sociais (sobretudo, demográficas) desencadeadas pelo desenvolvimento da industrialização. A consolidação da fábrica como núcleo central da atividade produtiva implica uma transformação radical das sociedades, transformação esta que determina o surgimento de novos mecanismos de garantia da coesão e integração sociais.

O surgimento de programas sociais é um desdobramento necessário de tendências mais gerais postas em marcha pela industrialização; pois este tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização.

Segundo Arretche, quais seriam então essas tendências gerais, as quais explicariam o surgimento do *Welfare State* a partir do processo de industrialização?

A atividade industrial (na fábrica) exige um novo tipo de trabalhador, com novos hábitos, uma nova disciplina, diferente daquela compatível com a atividade produtiva do camponês. Ao mesmo tempo, a mecanização do processo produtivo pode significar perda da importância de um conjunto de habilidades profissionais ou mesmo o surgimento do desemprego técnico (qual seja a obsolescência definitiva de determinadas habilidades), (ARRETCHE, 1995, pg. 9).

Para a autora ainda, a industrialização implica ainda maior complexidade da divisão social do trabalho. À divisão natural sobrepõe-se o recrutamento no mercado de trabalho segundo habilidades altamente complexas e diversificadas. Finalmente, a industrialização implica a competição no mercado de trabalho, a entrada da mulher neste mercado, etc. Assim, este conjunto de mudanças no que tange à dependência do trabalhador em relação à situação do mercado de trabalho, com relação à natureza e bases da especialização do trabalho e no que tange a uma

significativamente crescente possibilidade de mobilidade social teria implicações profundas sobre o sistema familiar, isto é, sobre o tamanho das famílias, sobre as formas de educação das crianças, sobre as modalidades de reprodução social, etc. Tais mudanças exigiriam uma resposta, uma solução sob a forma de programas sociais, os quais visariam garantir a integração social, contornando os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias (ARRETCHE, 1995, pg. 9).

Sendo assim, Arretche acredita que os efeitos da industrialização sobre o sistema familiar implicam também um novo papel para as crianças: de auxiliares na atividade agrícola (e, portanto, de fonte de renda), eles passam a ser unicamente fonte de gastos, ao mesmo tempo em que se constituem como possíveis concorrentes no mercado de trabalho, uma vez que a seleção para este mercado é feita predominante segundo critérios de especialização para o trabalho. Nestas circunstâncias, o surgimento de leis de proteção do trabalho infantil parece ser uma necessidade, fixando a criança como uma impossibilidade produtiva ao mesmo tempo em que se lhe garante a possibilidade de educação (ARRETCHE, 1995, pg. 9).

Além disso, pode-se entender a necessidade de programas sociais com a expansão dos mercados, a presença do carvão e do ferro, assim como de um clima úmido propício à indústria do algodão, a multidão de pessoas despojadas pelos novos cercamentos do século XVIII, a existência de instituições livres, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma tal a ocasionar a Revolução Industrial e conseqüentemente os problemas sociais.

Mas, qual foi à característica básica da Revolução Industrial? Segundo Polanyi:

Será que foi o aparecimento de cidades fabris, a emergência de favelas, as longas horas de trabalho das crianças, os baixos salários de certas categorias de trabalhadores, o aumento da taxa populacional, ou a concentração das indústrias? Imaginamos que todos esses elementos foram apenas incidentais em relação a uma mudança básica, o estabelecimento da economia de mercado, e que a natureza dessa instituição não pode ser inteiramente apreendida até que se compreenda o impacto da máquina numa sociedade comercial. Não pretendemos afirmar que foi a máquina que causou esta mudança, mas insistimos que quando as máquinas complicadas e estabelecimentos fabris começaram a ser usados para a produção numa sociedade comercial, começou a tomar corpo a idéia de um mercado auto-regulável (POLANYI, 2000, pg. 59)

Com a configuração no século XIX de mercado auto regulável, permitiu que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos, nas

palavras de Polanyi este sistema disporia, da entidade física, psicológica e moral do homem, assim sucumbiria sob os efeitos do abandono social:

Esta suposta mercadoria, "a força de trabalho", não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do "homem" ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e os arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e os excessos de dinheiro seriam tão desastrosos para os negócios como as enchentes e as secas nas sociedades primitivas (POLANYI, 2000, pg. 95).

Os mercados de trabalho, terra e dinheiro são, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Porém, segundo Polanyi, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico.

Em suma, a industrialização apresenta efeitos, tais como a ênfase na família nuclear e o envelhecimento da população, com a auto regulação do mercado, a rapidez das mudanças sociais, outro de seus desdobramentos, tende a acelerar o surgimento de problemas. O desenvolvimento de programas de cobertura contra os riscos postos por estas mudanças constituem seu correlato necessário.

1.2.1 Desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social na Europa

A partir do século XIX, ainda no contexto de uma sociedade de feição liberal, segundo Fiori, a grande virtude dos estudos mais historiográficos foi identificar o que poderíamos chamar de dois padrões ou paradigmas originários de intervenção social do Estado da modernidade capitalista que se estende até o fim do século do mesmo século: o inglês e o alemão (FIORI, 1997, 132).

No decorrer deste período, o liberalismo econômico e o afrouxamento das hierarquias sociais foram reconhecidos nos direitos civis, tais como a liberdade

econômica; o sufrágio universal e a participação política foram definidos nos direitos políticos e; a questão social (enquanto configuração moderna da desigualdade de renda e pobreza urbana desmanche das formas tradicionais de proteção social e movimentos sociais e trabalhistas) foi reconhecida nos direitos sociais à saúde, educação providência e assistência.

No país onde a burguesia era mais forte e tinha uma indústria mais desenvolvida, como é o caso da Inglaterra, Fiori afirma investigação histórica permitiu identificar as estreitas relações originárias entre a centralização do poder que acompanhou o nascimento dos Estados absolutistas e a "liberação" da força de trabalho camponesa que acompanhou a mercantilização das terras, e a proteção originária que lhes foi dada aos pobres. Legislação preocupada explicitamente com a nova questão da ordem e do disciplinamento do trabalho, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa como manteve-se presente como uma marca que atravessa a História inglesa chegando até o Speenhamland Act de 1796, e a Poor Law Act de 1834. No plano legal, a dissolução das Poor Laws inglesas só ocorrerá em 1929 (FIORI, 1997, pg. 132).

A Lei dos Pobres, implantada na Inglaterra, compreendia uma série de medidas legais vigentes desde o início do século XVI até a promulgação da *Poor Law Act*, em 1834, e pode ser entendida como um conjunto de políticas de combate à pobreza, administrada de forma descentralizada pelas paróquias, as quais eram as principais unidades administrativas locais. Segundo Bobbio a Lei dos Pobres seria um mantimento as expensas da coletividade em troca da renúncia à própria liberdade pessoal:

A oposição entre os direitos civis (de expressão, de pensamento e também de comércio) e o direito à subsistência torna-se totalmente explícita com a lei dos pobres, aprovada em 1834 na Inglaterra, pela qual se obtinha o mantimento a expensas da coletividade em troca da renúncia à própria liberdade pessoal. (...) Se o Estado provia às suas necessidades, não era como portador de qualquer direito à assistência, mas como tendentemente perigoso para a ordem pública e para a higiene da coletividade (BOBBIO, 1998, pg. 416).

É necessário chegar ao começo do século XX para encontrar medidas assistenciais que não só não estão em contradição com os direitos civis e políticos das classes desfavorecidas como afirma Bobbio na citação, mas constituem de algum modo, seu desenvolvimento. É na Inglaterra que, entre 1905 e 1911, um

alinhamento político progressista leva à aprovação de providências de inspiração igualitária, como a instituição de um seguro nacional de saúde e de um sistema fiscal fortemente progressivo.

Até o final do século XIX, as principais formas de intervenção estatal para a proteção em relação aos riscos sociais eram de caráter assistencialistas. Com a implantação do seguro social na Alemanha, por Bismarck, no fim deste mesmo século, observa-se um novo padrão de intervenção do Estado na Esfera social, que deixa de ser residual.

Um dos maiores avanços da Alemanha e de seus programas de “serviços sociais” foi na área da educação. O princípio fundamental foi estabelecer um nível elevado de educação do seu povo, para que a estrutura produtiva pudesse alcançar graus de desenvolvimento que proporcionassem ao país maiores vantagens econômicas e sociais diante de seus concorrentes europeus. Não é por acaso que na “Alemanha, desde então e até hoje, a educação se apresenta como determinante originário da existência de uma classe trabalhadora altamente qualificada e promotora de uma elevada produtividade” (BRAGA, 1999. Pg.199).

O código Prussiano de 1794 anunciava um sistema de proteção social que foi aperfeiçoado por Bismarck. Esse sistema preconizava a função exclusiva do Estado em garantir políticas que pudessem aliviar o sofrimento dos despossuídos, inclusive com a criação de empregos para os excluídos da máquina econômica. O código também foi marcado por características fundamentalmente autoritárias. Como exemplo emblemático, era instituído que todo indivíduo deveria trabalhar a favor ou contra seu desejo (GOMES, 2006, pg. 205).

Bismarck tinha uma preocupação assentada no desenvolvimento no sistema de proteção social. Em 1883, foi aprovada a lei de seguro-saúde com o objetivo de integrar em um sistema único de segurança as principais categorias de trabalho, principalmente aqueles trabalhadores das minas de carvão. Depois, rumo a um universo maior de inclusão, foi estendido o benefício aos trabalhadores agrícolas, artesãos, aprendizes e mão-de-obra temporária. Os resultados foram consideráveis. Em 1885, cerca de 4,6 milhões de trabalhadores tinham garantido a cobertura integral de seguro- saúde, ou seja, 10% da população alemã naquele ano. Em 1910, esse número saltou para 21,5% da população, cerca de 12 milhões de pessoas (BRAGA, 1999, pg. 201).

O sistema de proteção social se ampliou em 1884 quando foi instituída a lei de Seguro-Acidente, atendendo ao mesmo universo de indivíduos. Em 1889, também foi institucionalizada a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez. Essas três leis de proteção social funcionavam desarticuladamente até então. Somente em 1911 foram integradas na Lei de Consolidação de Seguro. Enfim, só restava então um dos pilares da seguridade social, o seguro desemprego. Em 1926 essa lacuna foi preenchida (GOMES, 2006, pg. 205).

Embora o *Welfare State* não tenha nascido no século XX, ele se desenvolveu consideravelmente neste século; e, neste desenvolvimento, ele se tornou mais denso, ativo e complexo quando o crescimento do movimento operário obrigou as organizações trabalhistas a romperem com os guetos de classe, formado em torno de suas associações mutuais, e a estabelecerem alianças de classe visando à ampliação dos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos, que só o Estado pode garantir. Não foi à toa, que houve maior proporção da força de trabalho organizada, sindicalizada e solidária, o Estado de Bem Estar foi obrigado a assumir maiores responsabilidades social.

A grande depressão de 1929 e as guerras mundiais acentuam a iniciativa do Estado para implementar a provisão e a prestação sociais públicas do porte do Plano Bismarck e do Relatório Beveridge. Estas medidas estruturaram sistemas públicos de políticas sociais e, com isso, acarretaram a reestruturação do próprio Estado, a regulação de setores da economia, bem como, do mercado e condições de trabalho e, também, modelaram o próprio campo da proteção social não estatal. Chama a atenção que são medidas introduzidas como planos globais (e não apenas de uma divisão ou área administrativa do Estado) com capacidade de infiltrar-se no aparato burocrático-legal do Estado de Direito liberal, acarretando alterações incrementais e por equilíbrio pontuado¹¹ a ponto de, na segunda metade do século XX, o formato de Estado chamado de bem estar poder ser identificado.

Durante as décadas de vinte e trinta do século XX, permite-se nas palavras de Bobbio, assinalam um grande passo para a constituição do *Welfare State*. A Primeira Guerra Mundial, como mais tarde a Segunda, permite experimentar a maciça intervenção do Estado, tanto na produção (indústria bélica), como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários). A grande crise de 29, com as tensões sociais criadas pela inflação e pelo desemprego, provoca em todo o mundo

ocidental um forte aumento das despesas públicas para a sustentação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores (BOBBIO, 1998, pg. 417).

Neste sentido o *Welfare State* garante aos cidadãos direitos que eles não conseguiriam através do mercado. Sendo o mercado inerentemente instável, o cidadão está sujeito estar sem nenhum amparo em um momento de crise. O *Welfare State* foi ampliado em um momento de pós-segunda guerra mundial, quando os países estavam passando por um momento de reconstrução, pois além da guerra tinham passado também depressão econômica de 1929. O *Welfare State* fez com que se criassem benefícios independentes do mercado, o qual era visto com maior desconfiança. Uma parte da vida das pessoas passa a não ser mais regulada pelo mercado. O Estado passa a fornecer a segurança econômica que os indivíduos obtinham através de comunidades menores no passado. O aumento da arrecadação. Que retira recursos do mercado faz com que o Estado se torne um provedor de serviços sociais.

O *Welfare State* fez com que se criassem benefícios independentes do mercado, o qual era visto com maior desconfiança, esse foi no seu apogeu que só ocorreu no período compreendido entre 1945 até 1975, que ficou compreendido como período de ouro.

Pode-se dizer que há uma unanimidade em considerar os 30 anos seguintes ao segundo pós-guerra como “os anos dourados” do EBES, tendo havido aprofundamento vertical (cobertura, tamanho dos benefícios, envolvimento público) e expansão horizontal de programas e políticas (políticas de segunda geração, como os benefícios monetários para as famílias), além de maior comprometimento do PIB, que alcança 25% na média dos países (KERSTNETZKY, 2011).

Isto quer dizer que foi neste período que o Estado capitalista passou a exercer um decisivo papel regulador da economia e da sociedade e a se constituir na principal fonte de provisão e de financiamento do Bem Estar Social.

Portanto, durante este período foram criados modelo, tipos de Bem Estar Social, como na Inglaterra Relatório sobre Seguro Social e Serviços, que ficou conhecido pelo nome de seu autor Lord William Beveridge membro do Partido Conservador Britânico; políticas keynesianas amplas que lograram alcançar baixos índices de desemprego e regimes desenvolvidos por autores como Andersen. Entretanto estes modelos serão desenvolvidos no próximo capítulo.

2. MODELOS DE BEM ESTAR SOCIAL

O presente capítulo tem por objetivo observar as tendências dos modernos Estados de Bem-Estar Sociais ampliados nos pós-Guerra Mundial, quando os países estavam passando por um momento de reconstrução, pois além das Guerras tinham passado também pela depressão econômica de 1929.

Sabe-se que modelos de *Welfare State* fez com que criassem benefícios independentes do mercado. Uma parte da vida das pessoas passa a não ser mais regulada pelo mercado. O Estado passa a fornecer então a segurança econômica aos indivíduos; pois o aumento de arrecadação, que retira recurso do mercado, faz com que o Estado se torne um provedor de diversos serviços.

Portanto, a partir desta lógica, serão analisadas modelos que refletem este Estado provedor, talvez a mais conhecida delas, foi sugerida por Timus, que será sintetizada de forma crítica através de Draibe. Além desta análise, será verificada em Esping-Andersen, não qual propôs uma nova nomenclatura para uma tipologia do que agora chamou de “regimes de *Welfare State*” que ao fim e a cabo não se distingue muito no essencial da que já havia sido proposta por Timus.

2.1 Tipos diferentes de Bem Estar Social

Como foi visto as primeiras iniciativas intervenção do “Estado” de benefícios que vieram a constituir a seguridade social no século XX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores.

O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se referem aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou

seja, empregadores e empregados, esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários.

Em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do *welfare state*.

No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios. Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza.

É importante destacar aqui que as diferenças desses princípios provocaram o surgimento e instituição de diferentes modelos de seguridade e intervenção estatal nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país, que serão analisadas nos próximos parágrafos.

Alguns autores construíram tipologias de modo a reunir as várias experiências em alguns padrões básicos, diferenciados por sua forma de financiamento, pela extensão e variedade de seus serviços, pelo peso do setor público e pela sua forma de organização institucional.

Uma das tipologias construída para dar conta das várias experiências, é encontrada em Timus nos anos 60, que será analisada por Draibe e sintetizada de forma crítica. Segundo Draibe, encontra-se em Timus três modelos ou padrões de política social: O Modelo Residual, o Modelo Meritocrático-Particularista e o Modelo Institucional Redistributivo.

Segundo o Modelo Residual, a política social intervém *ex-post*, quando os canais “naturais” e “tradicionais” de satisfação das necessidades (família, rede de parentesco, mercado) não estão em condições de resolver determinadas exigências dos indivíduos: a intervenção possui então um caráter temporariamente limitado e deve cessar com eliminação da situação de emergência. A experiência inglesa da

Lei dos Pobres constitui para Timus a base deste modelo. Contemporaneamente, residual e seletivo, porque dirigido aos grupos particulares de indivíduos, dotado de características específicas, parece ser, para o autor, o *Welfare State* dos EUA (DRAIBE, 1993, pg. 14).

O Modelo meritocrático-Particularista funda-se por sua vez, na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de *Welfare*, por importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas (DRAIBE, 1993, pg. 14).

O terceiro Modelo, institucional-Redistributivo concebe o sistema de *Welfare* como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extra mercado”, os quais são garantidos a todos os cidadãos; estes assim cobertos e protegidos segundo critérios os mais universalistas; respeitando mínimo historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação. Internamente, em geral, contempla mecanismos redistributivos de renda e de recursos. Países escandinavos e a Inglaterra exemplificam este modelo, que supõe a incapacidade do mercado de realizar, por si próprio, uma alocação de recursos tal que elimine a insegurança absoluta, ou se quiser, a pobreza atual ou futura (DRAIBE, 1993, pg. 14).

Para a autora como toda a tipologia, esta padece também dos males do esquematismo e da inevitável restrição do número de variáveis levadas em conta na sua construção. Claramente, na classificação de Timus, as variáveis são, de um lado, a relação estado-mercado e, de outro, os destinatários das políticas, ausentes outras características que permitissem uma elaboração mais qualitativa do perfil institucional dos vários tipos de *Welfare*. Dada tal restrição, não é tão claro, por exemplo, a diferença entre os dois primeiros modelos e, então, não é por acaso que os estudos que utilizam esta classificação tendem a toma-la polarizadamente pelo primeiro e terceiro modelos.

Por outro lado, o modo como dicotomicamente se apresenta nesta tipologia a dupla Residual-Institucional não permite captar os *mix* históricos que compuseram e compõem diferentemente os pesos relativos do Estado e do Mercado.

A autora torna visível ainda outro plano de discussão desta tipologia, que diz respeito a sua baixa capacidade para apreender as relações entre o perfil da proteção social e a dinâmica do sistema de interesses e do sistema político.

Portanto, é necessário notar segundo Draibe, que esta tipologia foi por algum tempo utilizada em termos de um evolucionismo linear: nos estudos de caso, parecia que o terceiro modelo, universalista, institucionalizado, com fortes conteúdos igualitários, constituiria, na trajetória dos países, a fase mais avançada de um processo de desenvolvimento do *Welfare* que, em princípio, teve início através do modelo meritocrático-particularista. Interpretação linear, que nos estudos mais recentes tem sido alterada, seja por não corresponder muito precisamente aos movimentos identificados em diferentes países, seja porque, sob impacto da crise dos anos 80 e principalmente sob a direção conservadora de alguns governos, muitas das características universalistas e igualitárias de sistema marcadamente institucional-redistributivos parecem estar sendo modificadas numa direção mais seletiva, residual, particularista e assistencialista (DRAIBE, 1993, pg. 17).

Além de Titmus analisado por Draibe, outro autor, Esping – Andersen propôs uma nova análise e nomenclatura para uma tipologia do que agora chamou de "regimes de welfare states". Esping – Andersen em sua análise reúne-se aos primeiros esforços de classificação de regimes vistos no primeiro autor.

Em um seminal trabalho datado de 1985, baseado em uma análise comparativa sobre 18 países capitalistas desenvolvidos, Gosta Esping-Andersen analisa os condicionantes da existência de distintas formas de desenvolvimento do *welfare state*. É importante destacar a importância de sua contribuição para as pesquisas comparadas no campo do *welfare state*. Mais do que distinguir a existência de três distintos regimes de distribuição de serviços sociais, Esping-Andersen articula sua existência às condições de sua emergência, vale dizer, à matriz de poder que os tornam viáveis (ARRETCHE, pg. 46, 1996).

O autor propôs a existência de três Regimes de *Welfare State*, quais sejam: Modelo Liberal (Anglo-Saxão), Modelo Conservador (Continental) e Modelo Social Democrata (Nórdico). Três características principais são utilizadas para diferenciar os países em modelos segundo Kerstenetzky:

Esping-Andersen sugere uma conceituação de Estado de bem-estar social mais abrangente do que a mera contabilização de programas de transferência de renda e de provisão de serviços – ou “políticas de melhoramento social” – de modo a contemplar o papel mais amplo do Estado na administração e organização da vida econômica, com impactos sobre o bem-estar social. A questão de como documentar a existência de um EBES é então tratada a partir da identificação de como, e em que medida, o Estado, em diferentes países, contribui para a desmercantilização do bem-estar (diminuição da dependência dos cidadãos em relação ao mercado para se assegurarem do bem-estar), do tipo de estratificação social resultante da ação do EBES e, finalmente, do arranjo de provisão de bem-estar prevaiente (se centrado na família, no mercado ou no Estado). O pressuposto é que em todas as economias contemporâneas haveria certo mix família-mercado-Estado na provisão de bem-estar, que permitiria algum grau de desmercantilização dos cidadãos, produzindo uma nova estratificação social, que de certo modo corrigiria a estratificação social gerada pelo mercado (KERSTENETZKY, 2011).

A autora salienta ainda que as principais causas da variação de regimes, segundo Esping-Andersen, são a natureza da mobilização de classe, as estruturas de coalizão de classe e a herança histórica da institucionalização do regime (KERSTENETZKY, 2011).

Arretche complementa que os três modelos de *Welfare State* propostos por Esping-Andersen são construídos a partir de distintas composições destas variáveis. Em outras palavras, as características institucionais e distributivas dos sistemas de prestação de serviços sociais dos países selecionados permitem agrupá-los segundo distintos regimes ou modelos de política social. A explicação, seja para a diversidade encontrada entre os 18 países, seja para a semelhança que permite falar em modelos, estaria nas trajetórias históricas similares (ARRETCHÉ, pg. 49, 1996).

Portanto, para Esping-Andersen, diferentemente do que previam os defensores da convergência, no processo mesmo de emergência dos programas sociais -- desenvolvimento este que ocorre fundamentalmente no pós-guerra --, os países analisados tendem a divergir quanto às características institucionais sob as quais prestam serviços sociais. Esta divergência, contudo, está submetida a algumas regularidades, de forma que pode afirmar-se haver distintos *regimes de welfare state*, os quais constituem, na verdade, diferentes soluções políticas para o conflito distributivo no interior das sociedades. Tais diferenças são explicadas por distintas matrizes de poder, no interior das quais os movimentos de trabalhadores conseguem inserir de modo distinto os interesses emancipatórios da classe operária (ARRETCHÉ, pg. 49, 1996).

Três são os regimes de *Welfare-State* identificados pelo autor em sua pesquisa:

Regime ou Modelo Liberal: predominante nos países de tradição anglo saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça e, em certa medida, a própria Grã-Bretanha, segundo Andersen:

Em um dos grupos temos o *welfare state* "liberal", em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são portanto estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência (ESPING-ANDERSEN, pg. 108, 1991).

Para Esping-Andersen A consequência é que esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais. Os exemplos arquetípicos deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália (ESPING-ANDERSEN, pg. 108, 1991).

O segundo Regime ou Modelo Conservador: este modelo seria predominante na Europa continental, em países como Alemanha, Áustria, França, e Itália, Segundo Esping-andersen:

Um segundo tipo de regime agrupa nações como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. Aqui o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe "pós-industrial". Nestes *welfare states* conservadores e fortemente "corporativistas", a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controversa. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível (ESPING-ANDERSEN, pg. 108, 109, 1991).

Para o autor os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometido com a preservação da família tradicional.

A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de "subsidiaridade" serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure (ESPING-ANDERSEN, pg. 109, 1991).

Terceiro Modelo ou Regime Social-Democrata, desenvolvido fundamentalmente no norte da Europa e, mais especificamente, nos países escandinavos, segundo Esping-andersen este modelo refere-se:

O terceiro e evidentemente o menor grupo de países com o mesmo regime compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. Podemos chamá-lo de regime "social-democrata" pois, nestas nações, a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos (ESPING-ANDERSEN, pg. 109, 1991).

O autor ressalta que Talvez a característica mais notável do regime socialdemocrata seja a fusão entre serviço social e trabalho. Está ao mesmo tempo genuinamente comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente de sua concretização. Por um lado, o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais (ESPING-ANDERSEN, pg. 110, 1991).

A contribuição de Esping-andersen estabeleceu uma espécie de "ponto de não-retorno" no debate sobre as origens e a evolução do *Welfare State*. Em primeiro lugar, ao operar analiticamente com as formas institucionais de prestação de serviços sociais e seu caráter distributivo, o autor indica um caminho de classificação da variabilidade das formas de intervenção do Estado na área social já indicado por alguns autores, mas pouco desenvolvido. Em segundo lugar, ao demonstrar a

existência de uma correlação entre distintos regimes de *welfare state* e distintas condições políticas para sua emergência e desenvolvimento, o autor fornece uma explicação extremamente fértil e original para a explicação do fenômeno, seja pelos indicadores utilizados, seja pelo tratamento dado a estes mesmos indicadores (ARRETCHE, pg. 51, 1996).

Portanto, o presente capítulo tentou elucidar os modelos e regimes de *Welfare State* desenvolvidos na Europa tendo como base inicial modelos bismarckiano e sistema beveridgiano. A partir disto, completa-se o objetivo do trabalho em demonstrar através de autores como Timus sintetizado por Draibie e Espin-Andersen, que tentaram aglutinar as várias experiências em alguns padrões básicos, diferenciados por sua forma de financiamento, pela extensão de seus serviços, pelo peso do setor publico, pelo seu grau de sensibilidade aos sistemas políticos e pela sua forma de organização institucional.

3. EBS E MUDANÇAS ATUAIS: CRISE E PERSPECTIVAS

O trabalho já demonstrou definições, origens, necessidades e modelos de construção de um Estado interventor e provedor de direitos sociais.

Agora o presente capítulo chega ao objetivo do trabalho que é demonstrar e contextualizar a partir de autores os motivos que levaram a crise do Estado de Bem estar Social e apresentar diante da crise e das mudanças nas estruturas da sociedade uma reformulação e perspectivas de proteção social.

Por este motivo o capítulo será dividido em dois momentos, nesta primeira parte, será exposto os argumentos que tratam da *crise do Welfare State*. E na segunda parte uma tentativa de respostas às questões: Quais os novos desafios com que se defrontam os Estado de Bem Estar Social contemporâneos, e como respondem a esses desafios os países identificados a partir dos anos dourados do Estado de Bem Estar Social, em termos de apontar novas perspectivas?

3.1 Crise do Estado de Bem Estar Social

Após um período de vigorosa expansão, a economia e o *Welfare State* na Europa ocidental tomam um choque com a crise do início dos anos 1970. Essa crise que atingiu o mundo capitalista desenvolvido tomou diversas formas. Em geral podemos perceber que aquele ciclo expansivo baseado nas fontes energéticas fósseis, no constante aumento da produtividade e de políticas expansionistas dos Estados nacionais tinha se exaurido. A Europa Ocidental sofreu fortemente o abalo provocado pelo fim da paridade ouro/dólar, em 1971 e explosão do preço do petróleo, em 1973. Aquela economia que crescia, aumentava a produtividade e conseguia repartir os frutos de forma equitativa começou a ruir, Como afirma Draibe e Wilnês:

Antecedido pela visão otimista que, do pós-guerra até os 80, compreendia como progressiva e tranqüila a expansão do *Welfare State*, esteve fortemente marcado, no início dos 80, pelo pessimismo: conservadores ou progressistas, de distintos matizes e apelando para diferentes argumentos, tendiam a concordar que aquela que parecia ser a mais importante construção histórica do pós-guerra dos países industrializados — o Estado do Bem-Estar Social — fundado sobre uma particular e fecunda aliança entre as políticas econômica e social, atingira seus limites, esgotara suas potencialidades. A crise, ao pôr a nu todas as tensões estruturais do

Welfare State, encaminharia necessariamente soluções negadoras daquele, fosse o fim desta forma de regulação (DRAIBE & WILNÊS, 1988.)

Para outro autor Vacca a crise do *Welfare State*, que surgiu na conclusão do longo ciclo do desenvolvimento nacional, confunde-se, também, com a crise do Estado-nação. (...) Este não é mais o terreno das lutas pela hegemonia. (...) Destaca-se como pano de fundo deste processo o fim da economia nacional. Diante destas circunstâncias, aspectos essenciais do *welfare state* não seriam mais defensáveis, o que implica em repensar inteiramente a organização e o controle democrático da reprodução social e as combinações de público e privado, em outras palavras, as formas de regulação (VACCA, pg. 158 e160, 1991).

A crise atual, que envolve a maioria dos países capitalistas, mostra seus impactos a todos os níveis das sociedades: o econômico, obviamente, mas também o social e o político. Tudo indica tratar-se de uma crise profunda, que afeta as estruturas sociais e de poder, mesmo levadas em consideração às claras diferenças nacionais. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional, as elevadas taxas de desemprego têm imposto reordenamentos econômicos de grande significado e têm trazido consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas. O sentido e os resultados desses desequilíbrios e reordenamentos não estão, ainda, claramente delineados (DRAIBE & WILNÊS, 1988).

A partir desta explanação, o trabalho busca analisar os motivos que levaram a profunda crise a todos os níveis da sociedade. Para Fiori o grande motivador desta crise é próprio Estado de Bem Estar, segundo o autor o debate que começara antes, nos anos 60/70, sobre a crise de governabilidade dos Estados pressionados, segundo os conservadores, por um excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, o responsável central, segundo eles, da própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75 (FIORI, pg. 12, 1997).

Outro autor Navarro acredita nesta lógica e analisa que desde o final da década de 1970 e continuando por toda a década de 1980, surgiram novas forças poderosas dentro do espectro político de muitos países capitalistas ocidentais, forças que passaram a questionar a própria natureza do *Welfare State*.

O autor analisa dados empíricos que apoiam ou questionam esse pressuposto, por que se supõe que o *Welfare State* é um problema? O autor concentra-se basicamente na discussão sobre os gastos públicos do *Welfare State* e não nas medidas de intervenção governamentais.

O argumento mais forte das forças conservadoras é de que o *welfare state* é a causa principal da estagnação das economias ocidentais. Este argumento é justificado pelo fato de que a redistribuição de recursos produzida pelo *welfare state* teria acontecido em detrimento do (1) setor privado e do público; (2) do capital e do trabalho e setores de renda mais alta e da renda mais baixa; e dos (3) setores produtivos da população (jovens) e dos improdutivos (velhos), (NAVARRO, pg. 190, 1991).

A redistribuição do setor privado para o público segundo o autor não há dúvida que de 1940 a 1982 aumentou substancialmente as porcentagens os gastos públicos do Produto Interno Bruto em alguns países europeus. Desses gastos públicos, os que cresceram mais depressa forma os gastos sociais, incluindo a educação, os serviços sociais, e de saúde, e a previdência social.

O autor argumenta ainda é dupla a prova necessária para sustentar o argumento de que o baixo desempenho da economia se radica na escassez de capital privado: (1) houve, e continua haver, uma escassez de capital privado no período de crise, e (2) há m qualquer país uma relação inversa entre o tamanho do setor público (que absorve o capital privado) e o bom desempenho econômico. Em outras palavras, deveríamos esperar que quanto maior o setor público, mais baixo será o desempenho da economia, seja este medido em termos de crescimento, inflação ou desemprego. Mais ainda: a fim de justificar os cortes nos gastos sociais, teríamos de esperar também que houvesse uma relação inversa entre a dimensão dos gastos sociais num país e o desempenho da economia. Isto é, quanto maiores os gastos sociais, mais baixo o desempenho econômico (NAVARRO, pg. 195, 1991).

Em relação à redistribuição do capital para o trabalho, o autor argumenta que os altos impostos pagos pelos que trabalham (necessário para sustentar o *Welfare State*) e os benefícios fáceis para os que não trabalham funcionam como desincentivos para o trabalho, e acabam fazendo com que a economia inteira se enfraqueça. Acrescenta-se a este argumento um outro, afirma que o alto nível de tributação sobre o capital e sobre os indivíduos que se supõe que tenham uma propensão (ou capacidade) mais elevada a economizar – os grupos de alta renda –

é responsável pela limitada poupança e pelos limitados investimento produtivos em nossas sociedades. Assim, é preciso reduzir os impostos empresariais e o imposto de renda em geral, e em particular os impostos que incidem sobre as faixas de renda mais alta (NAVARRO, pg. 199, 1991).

Porém o autor afirma que cortar os impostos sobre o investimento não resultou numa nova era de florescimento da formação de capital. Os novos incentivos para a poupança não produziram uma taxa de poupança mais alta. Na verdade, nossa taxa de poupança está tão baixa que já se aproxima de um recorde histórico! (NAVARRO, pg. 200, 1991).

O último argumento da crise segundo Navarro e a redistribuição dos jovens em relação aos improdutivos. Ele se baseia na “transição demográfica”, demonstrando que as populações ocidentais estão passando por um crescimento substancial do setor da população comumente chamando de improdutivos, isto é, os cidadãos mais velhos, de mais de 65 de idade. Este setor consome grandes porcentagens dos gastos sociais do governo, pagos com impostos sobre os setores chamados produtivos (de 18 a 65 anos de idade) (NAVARRO, pg. 200, 1991).

Outro autor a ser analisado a respeito da crise é Draibe, como aponta ela, com a crise do *Welfare State*, começa a ganhar força o argumento conservador, que sustenta a ideia de que o *Welfare State* é uma estrutura perniciosa, sendo uma concepção perversa e falida do Estado. Tal argumento gira em torno de três questões: a expansão dos gastos sociais do Estado, noção de que os programas sociais estimulariam a “preguiça” e a amplitude dos programas sociais.

A autora analisa o primeiro argumento destacando que a expansão dos gastos sociais do Estado faz-se tendencialmente em condições de desequilíbrio orçamentário, provocando *déficits* públicos recorrentes, que penalizam a atividade produtiva e provocam inflação e desemprego. Aliás, é por isso mesmo que estamos em crise: devido à expansão excessiva dos gastos sociais, responsáveis em última instância pela situação atual e revelando, de uma vez para sempre, a intervenção intolerável, ineficiente e corrompedora do Estado sobre os mecanismos saneadores do mercado.

A identificação dos efeitos perversos dos programas sociais parte da constatação de que representam uma ameaça às finanças estatais, ao mesmo tempo em que provocam uma maior intervenção do Estado, ao desestabilizar o funcionamento da economia. Vários aspectos são considerados:

- a elevação dos gastos públicos, ao provocar desequilíbrios orçamentários, é fonte inflacionária (quer pela emissão de moeda, quer pela elevação de tributos e encargos sociais que impulsionam uma espiral preços/salários);
- o financiamento dos programas sociais requer a elevação dos tributos e contribuições sociais, o que reduz a poupança e portanto o investimento. Por outro lado, elevadas cargas de contribuições dos empregadores provocam uma elevação dos custos salariais, o que seria responsável por uma perda de competitividade externa dos produtos;
- a extensão dos programas representa um crescimento de empregos públicos que não são produtivos (DRAIBE, 1988).

Em resumo, os gastos sociais e sua forma de financiamento são responsáveis pela inflação, declínio dos investimentos e, portanto, pelo desemprego.

O segundo argumento Draibe parte do princípio que os gastos sociais ferem a ética do trabalho, provocando desestímulos diminuindo os graus de competitividade como afirma ela:

Em segundo lugar, sustenta-se que, em essência, os programas sociais, ao eliminar os riscos de todo tipo e ao provocar uma igualdade perniciosa, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado: tendem a provocar desestímulos ao trabalho, diminuindo os graus de competitividade da mão-de-obra, rebaixando os níveis gerais de produtividade econômica e mantendo artificialmente em alta os salários. O desincentivo ao trabalho provocado pelos programas sociais é apreendido em dois níveis: o da quebra da ética e o dos efeitos perversos sobre o funcionamento da economia — é mesmo pensada a existência de um *trade-off* entre a eficiência econômica e a igualdade e proteção social, os excessos da segunda, via programas sociais, provocam uma diminuição na primeira (DRAIBE, 1988).

Finalmente no plano político, argumenta-se contra a amplitude dos programas sociais que, ao revelar os graus insuportáveis de regulação e intervenção do Estado na vida social. É a ação do Estado que instabiliza os mecanismos de incentivos, ao dar excessiva proteção e segurança econômica e social, minando o capitalismo e sobrecarregando o Estado. Não sendo ruim em si, a ação estatal deve, entretanto, ser bem orientada, o que não tem acontecido.

Para a autora, o alargamento dos programas sociais governamentais seguro-desemprego, pensões e aposentadorias, programas de manutenção de rendimento (em dinheiro ou em espécie) gerou uma situação de excessiva proteção e segurança econômica, na qual as políticas atuam negativamente, isto é, ampliam os problemas que deveriam solucionar.

Programas de manutenção e criação de empregos na crise tendem a tornar o trabalho opcional, geram dependência do Estado e terminam por se constituir em fonte de desemprego. Programas de invalidez ou as aposentadorias tendem a situar

como beneficiários pessoas que efetivamente não o são: alargam o tempo de invalidez ou a encorajam a aposentadoria antecipada. Enfim, as proteções e redistribuições negam àquilo que é o maior incentivo ao trabalho a necessidade e, portanto geram pobreza (DRAIBE, 1988).

Ainda mais, O problema reside na elevação dos tributos. A tributação progressiva sobre a renda, os lucros e o capital diminui os fundos disponíveis para o investimento e assim reduz o incentivo a investir. Por outro lado, essa elevação dos tributos é responsável pela inflação: quer porque diminui a produção sem que haja limitação da oferta de dinheiro pelo Estado, quer devido à elevação dos custos das empresas, desencadeando uma espiral preços/salários (DRAIBE, 1988).

Outro argumento analisado pela autora, a crise é produzida pela centralização e burocratização excessivas; ela enfatiza Tanto conservadores quanto analistas de posições progressistas tendem a enfatizar e criticar a formidável expansão do aparelho social do Estado, a burocratização excessiva dos programas sociais e a centralização exagerada dos processos decisórios como os elementos principais que inibem ou obstaculizam a democracia, por um lado, e que chegam a provocar crises de má administração ou de caráter entrópico, de outro (DRAIBE, 1988).

Para concluir, Draibe aponta também que a crise do "Welfare State" deve-se em princípio à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas "sociedades pós-industriais" Esta tese, em princípio, poderia integrar a tese da ausência de legitimidade. Entretanto, é atualmente, tão frequente, que merece um lugar especial entre as distintas análises da crise das políticas sociais.

Uma espécie de "revolução cultural" estaria sacudindo o mundo já industrializado, substituindo rapidamente os valores materiais. Por uma gama de valores *pós-materialistas*, alterando substancialmente a estrutura da opinião pública e gerando demandas que as instituições políticas e sociais atuais estariam sem condições de atender. Em particular, constituiriam, hoje, os mais sérios obstáculos enfrentados pelas políticas sociais (DRAIBE, 1988).

3.2 Perspectivas para o Estado de Bem Estar Social

Quando se volta para a análise de desafios e perspectivas, volta-se aos questionamentos, Quais os novos desafios com que se defrontam os EBES

contemporâneos, e como respondem a esses desafios os países a partir dos anos dourados do EBES, em termos de apontar novas perspectivas? Os países avançados serão forçados a abandonar os princípios básicos dos seus *Welfare States* ao conforme se tornam cada vez mais pós-industriais?

As economias abertas e globalmente integradas de hoje, contudo, muitas das premissas que guiaram a construção desses *Welfare States* não são mais vigentes. O crescimento não inflacionário induzido pela demanda, no interior de um único país, parece hoje impossível; cabe aos serviços, mais do que à indústria, a garantia do pleno emprego; a população está envelhecendo rapidamente; a família convencional, dependente do provedor masculino, está em declínio, e o ciclo de vida está mudando e se diversificando, e tais modificações estruturais desafiam o pensamento tradicional sobre a política social (ESPING-ANDENSEN, pg. 73, 1995).

Com os sintomas de crise tornando-se cada vez mais claros durante a última década, contudo segundo Andersen, a despeito de percepção bastante difundida, é possível falar em mudanças significativas nos países centrais em grau de redução dos *Welfare States* foi modesto. Isso fica claro nas tendências do gasto social, que permaneceu essencialmente estável, embora haja uma quebra em relação ao passado significando que a fase de crescimento, que havia durado décadas, foi interrompida.

Para o autor a maior parte dos países limitou suas intervenções a ajustes marginais, enquanto alguns principalmente no interior do grupo de países anglo-saxões liberais iniciaram programas mais radicais de reformas que a longo prazo, podem ter consequências profundas. No grupo periférico, os sinais de mudança do sistema são mais evidentes: de um lado, a ativa privatização na Europa central e oriental e na América Latina; e de outro, a construção de embrionários *Welfare States* no Leste Asiático (ESPING-ANDENSEN, pg. 84, 1995).

Desde o início da década de setenta, pode-se identificar três respostas diferentes por parte dos *Welfare States* às transformações econômicas e sociais. Os países escandinavos seguiram até recentemente uma estratégia de expansão do emprego no setor público, induzida pelo próprio *Welfare State*. Os países anglo-saxões em particular a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e os Estados Unidos favoreceram uma estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho, combinada a um certo grau de erosão do *Welfare State*. E, finalmente, os países da Europa Continental, como a França, a Alemanha ou a Itália, favoreceram

uma estratégia de redução induzida da oferta de mão-de-obra. As três estratégias estavam intimamente ligadas à natureza de cada *Welfare State* (ESPING-ANDENSEN, pg. 84-85, 1995).

Segundo Andersen há uma forte crescente motivação de privatização dos serviços nos países do ocidente, a privatização dos programas de bem-estar social é uma das estratégias mais defendidas na presente crise do *Welfare State*. De fato, ela é promovida por duas razões distintas: a primeira com o objetivo de diminuir o gasto público e de estimular a independência; a segunda, visando responder às demandas mais diferenciadas e individualistas da sociedade "pós-industrial". Na prática houve, contudo, muito poucas reformas substanciais desse tipo. Apesar disso, um processo "silencioso" de privatização pode estar a caminho em muitos países, causado principalmente pela erosão gradual dos níveis dos benefícios ou dos serviços. Devemos mencionar aqui também a experiência sueca de permitir uma maior competição entre os fornecedores de serviços, ainda que sob normas rígidas (ESPING-ANDENSEN, pg. 106, 1995).

O autor enfatiza ainda, se a privatização gera uma transferência das responsabilidades pelo bem-estar para as empresas, então é muito improvável que se torne um remédio. A experiência norte-americana mostra que os planos de empresas, especialmente aqueles de benefícios diferenciados, enfrentam problemas semelhantes aos dos esquemas públicos (ESPING-ANDENSEN, pg. 106, 1995).

Além disso, tais esquemas empresariais são cada vez menos viáveis em uma estrutura de empregos dominada pelos serviços, em que as empresas são menores e os trabalhadores menos sindicalizados. A alternativa está nos fundos de poupança individuais, que dificilmente fornecerão garantias substanciais de bem-estar, ou nos planos de seguro individual (tais como o modelo chileno ou os planos do tipo do *Individual Retirement Accounts*, em rápida expansão nos Estados Unidos). Na Europa e nos Estados Unidos, esses planos têm aspectos positivos: além de incentivarem a poupança, permitem que os indivíduos moldem seu próprio plano de bem-estar. Mas ao se pretender transformá-los em um substituto, mais do que em um suplemento, aos esquemas públicos, sua capacidade de proporcionar a seguridade social de modo universal é bastante duvidosa (ESPING-ANDENSEN, pg. 106, 1995).

Então fica a pergunta, é possível detectar uma tendência generalizada, perpassando todos os regimes, para uma crescente privatização do bem-estar?

De fato, ainda que os números referentes a gastos públicos não revelem diminuição da responsabilidade pública, mesmo considerando a diversidade de regimes, mudanças importantes ocorreram em todos os regimes, na composição das políticas, no grau de desmercantilização de cada uma delas, aparentemente na direção de maior privatização e remercantilização (KERSTENETZKY, 2011).

Diante destas novas circunstâncias aponta-se para uma redefinição dos EBES tendo em conta, de um lado, a fragilização das famílias e do mercado como pilares garantidores de bem-estar social, em função de transformações societárias e econômicas, de outro, o fato de o Estado se defrontar com a importante restrição financeira de, em condições de austeridade, ter de atender a demandas crescentes associadas aos novos riscos sociais. Como os diferentes países reagiram aos desafios? Permaneceu ou se alterou a configuração de regimes?

É possível buscar essa resposta em Kerstenetzky para entender como os países estão reagindo diante destas mudanças:

De modo geral, os países da OECD reagiram aos novos desafios priorizando o problema da sustentabilidade política e financeira do EBES, a partir do regime a que se filiam. A preocupação com a eficiência do gasto (a atmosfera de austeridade) foi generalizada, no quadro geral de manutenção (e não retração) do EBES, assim como uma movida geral em direção à ativação (políticas públicas voltadas para intensificar a atividade de beneficiários do EBES) se fez observar (o que redundou em expansão dos gastos). Ou seja, a perspectiva de gastos sociais compensatórios foi perdendo terreno para a perspectiva de investimento social. Porém, as diferenças de enfoque foram perceptíveis e são iluminadas pela tipologia dos regimes. Aqui teremos a oportunidade de retomar a questão da tipologia a partir do ângulo das visões de boa sociedade implícitas nos regimes (KERSTENETZKY, 2011).

Para a autora a tese de que o sistema de proteção social, incluindo a regulamentação do mercado de trabalho, gera desincentivos econômicos, com impacto negativo sobre o emprego e a competitividade, sustentou políticas que aprofundaram a desregulamentação de mercados e a privatização da proteção social em países anglo-saxões, com ênfase, por exemplo, nos EUA e, em menor escala, no Reino Unido. A característica central do ajustamento frente à crise promovido no interior desse modelo foi buscar ativamente soluções de mercado, encorajando a provisão privada de bem-estar (o gasto tributário atinge 2% do PIB nos EUA, e o gasto privado responde por 37% dos gastos sociais totais) e limitando a responsabilidade pública às falhas agudas de mercado. A política social

tradicional, de benefícios focalizados diante de necessidades demonstradas via teste de meios, foi aprofundada no período, com restrição de elegibilidade e concessão de benefícios aos pobres, condicionais ao trabalho (o “workfare” ou “welfare to work”). Esse ajustamento promove altas taxas de emprego, porém também alta rotatividade e elevada desigualdade (KERSTENETZKY, 2011).

Como analisa a autora, O bem-estar privado tende a agravar a desigualdade e a focalização tende a manter a pobreza elevada, especialmente entre os mais vulneráveis (benefícios seletivos – baixos orçamentos para redistribuição - baixos benefícios) (KERSTENETZKY, 2011).

Para contornar esta dificuldade da desigualdade, Kerstenetzky trata que é necessário conceber o Estado de Bem Estar Social dentro de um projeto de desenvolvimento:

A saída possível para contornar essa dificuldade é tratar de **conceber o EBES dentro de um projeto de desenvolvimento**, por meio do qual a expansão de recursos progressivamente viabilize a expansão do EBES e seu rendimento social. Isso requer encarar os gastos do EBES principalmente a partir da perspectiva de investimentos sociais que produzirão, entre outros benefícios, resultados econômicos positivos. Se observarmos os EBES socialmente efetivos notaremos que foram também aqueles que se sustentaram financeiramente porque se basearam na perspectiva de investimentos sociais. Foram sistemas montados não ao lado dos sistemas econômicos para compensar ex-post por suas falhas, mas como *parte integrante* do projeto de desenvolvimento desses países. Esse experimento nunca foi realizado em nosso país; a análise histórica mostra um EBES passivo ou no máximo funcional a demandas de desenvolvimento cujo *hardcore* é externo ao EBES. A sugestão feita nesse estudo é que o EBES seja concebido como núcleo de um projeto de desenvolvimento, encurtando a distância entre meios e fins do desenvolvimento que é normalmente responsável pelos frustrantes resultados distributivos do crescimento econômico e a lenta evolução dos indicadores sociais (KERSTENETZKY, 2011).

Outra possibilidade apontada pela autora é a economia política das políticas sociais:

A experiência dos países socialmente efetivos (com maiores orçamentos sociais e melhores resultados sociais) mostra que **o tamanho do orçamento social é sensível ao grau de cobertura do sistema de Welfare**: quanto mais extensa e de melhor qualidade esta for, maior é a legitimidade de um EBES caro, e, portanto, maior a chance de se sustentar com base em tributos elevados. Ou seja, a crer na experiência dos países do regime social democrata, haveria certa endogeneidade do orçamento social, tendendo a ser maior quanto maiores são os gastos (KERSTENETZKY, 2011).

Isso significa que um EBES efetivo se baseia em uma coalizão de classes ampla -- no passado foi entre os trabalhadores urbanos e os fazendeiros, em tempos

recentes, entre os trabalhadores urbanos e a classe média. O que se aprende *não é qual a coalizão específica*, mas que *a busca de uma ampla coalizão*, envolvendo, na utilização conjunta de um sistema de bem-estar de qualidade, os que não têm condições de pagar por seu bem-estar e os que têm, seria possivelmente a única forma de proporcionar um sistema de bem-estar sustentável e socialmente efetivo.

Para responder as mesmas indagações, Draibe busca a partir de Pierre Rosanvallon² examinar com profundidade a pergunta: o *Welfare State* continuará sendo o único suporte dos programas sociais e o único agente da solidariedade social?

Draibe chega à conclusão a partir de Rosanvallon a demanda pelo Estado-Providência não aparece como o único meio de proteção social: numa sociedade cada vez mais fragmentada, oligopolizada, mas também "balcanizada" pela pressão das estruturas econômicas e as de negociações, a proteção passa não somente pelo Estado, mas também pela busca de localização de cada um em segmentos (ou oligopólios) mais favoráveis. Por sua vez, o Estado, incapaz de se fundar sobre um compromisso social de conjunto, multiplica os arranjos sociais categoriais, contribuindo para a diminuição de sua legitimidade: "O Estado-Clientela começa a se edificar no Estado-Providência" (DRAIBE, 1988).

Ela continua que as saídas para a crise não podem ser pensadas nos estreitos quadros das alternativas *estatização x privatização*. Fazer crescer a socialização (nos quadros do Estado) ou encontrar um novo equilíbrio fundado na extensão da privatização, desenham tão-somente dois cenários possíveis, o *social-estatista* e o *liberal*. No caso da alternativa social-estatista, a elevação de tributos requerida é não só difícil na crise como pode provocar uma fragmentação maior ainda, da sociedade; por mecanismos de compensação e autodefesa, pode-se antecipar um maior desenvolvimento da "economia subterrânea", do "trabalho negro", maior segmentação do mercado de trabalho, a consolidação de uma verdadeira "sociedade dual". Com a alternativa liberal, o efeito é uma volta atrás na redistribuição já avançada, uma verdadeira regressão social afetando a maioria das pessoas. O que supõe a presença de

² ROSANVALLON, P. (1981), *La crise de L'etat-providence*. Paris, Seuil.

um Estado forte, capaz de enfrentar as resistências sociais, mas por isso mesmo dotado de um nível muito baixo de legitimidade política (DRAIBE, 1988).

Rejeitar este quadro estreito significa, para Rosanvallon segundo Draibe, o esforço de se repensar as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade. As lógicas unívocas da *estatização* (serviço coletivo, Estado não mercantil, igualdade) e da *privatização* (serviço privado, mercado, lucro, desigualdade) devem ser substituídas por uma tríplice dinâmica articulada da *socialização*, da *descentralização* e da *autonomização*:

- "Desburocratizar e racionalizar a gestão dos grandes equipamentos e funções coletivas: é a via de uma socialização mais amena. Grandes esforços devem ser feitos neste domínio para simplificar e melhorar a gestão, mas esta não é uma via inovadora em si mesma;
- "Remodelar e reorganizar certos serviços públicos de modo a torná-los mais próximos dos beneficiários: é a via da descentralização. Visa a fazer crescer as tarefas e responsabilidades das coletividades locais nos domínios sociais e culturais;
- "Transferir às coletividades não públicas (associações; fundações, agrupamentos diversos) as tarefas de, serviço público: é a via da autonomização. É esta a via a que pode ser a mais nova e interessante para responder as dificuldades do Estado-Providência e enfrentar as necessidades sociais do futuro (DRAIBE, 1988).

Entretanto, partir desta proposta, o autor desenvolve algumas considerações interessantes. Para ele, a redução da demanda ao Estado não deve ser confundida com uma, visão instrumental do Estado, através dos conceitos de Estado mínimo ou Estado-socialmente ativo. Passa antes por algumas condições tais como a produção de um novo direito não centrado na bipolaridade indivíduo-Estado, mas que possa recobrir as formas não estatais de socialização: o reconhecimento de grupos de vizinhança, de bairro e redes de ajuda.

Do mesmo modo que sublinha a necessidade de se reconhecer um direito de substituíbilidade do estatal pelo social no domínio de certos serviços coletivos (o exemplo que dá é o das creches), o que significa que o Estado reconheça, sob forma de dedução fiscal, os serviços coletivos levados a cabo por grupos sociais. Autosserviços e serviços públicos pontuais de iniciativa local, ao multiplicarem-se, reduzem a demanda ao Estado (DRAIBE, 1988).

Portanto, a implementação de Estados de Bem-Estar Social surgiu não só visando a complementação das políticas industriais praticadas em todo mundo, mas acima de tudo visando a reconstrução econômica, social, moral e política das nações.

Sendo estes fatores os elementos basilares para a conceituação de um modelo de *Welfare State*, pode-se dizer que na prática a implementação dos Estados de Bem-Estar Social distancia-se de sua concepção originária, pois tal modelo de Estado não conseguiu cumprir seu papel integralmente.

Mesmo nos países desenvolvidos, tidos como modelos de *Welfare State*, como é o caso dos países europeus, a sua prática gerou uma série de anomalias sociais, como por exemplo, o desestímulo ao trabalho.

Ao entrar em crise o *Welfare State* abre espaço para a articulação e propagação de velhos caminhos a serem seguidos, como por exemplo, a constituição de mercados livres e menor provisão dos serviços públicos de Bem-Estar, minando assim as vias de acesso que levavam ao cumprimento e alcance dos direitos sociais. Por isso o Estado de Bem-Estar Social tornou-se tentativa e não meio de cumprimento dos Direitos Humanos. Ele não encontrou sua própria sustentabilidade, reavivando assim o liberalismo econômico.

Este modelo, cuja premissa é dada pela livre concorrência de mercados, colocando o mesmo como a melhor forma para se alcançar desde os maiores índices de produtividades até aos mais altos níveis de Bem-Estar de uma nação, reduz o papel do Estado a formas mínimas de atuação, sobretudo nas vias econômicas.

Esta desregulamentação econômica gera, naturalmente, disparidades entre os indivíduos, originando assim, cada vez mais, grupos sociais distintos caracterizados pela excessiva concentração de renda e poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo documentar a existência do Estado de Bem Estar Social na Europa de modo a situar o sistema de proteção no contexto internacional de análise desse tipo de Estado, tentando elucidar sua formação, caracterização e tendências. Com esse fim, buscou-se, primeiramente, tornar clara a definição de *Welfare State* assumida, percorrendo alguns autores, de modo a reunir os diferentes ângulos tratados na literatura sobre este tema. Além disso, juntar argumentos sobre os motivos, necessidades e urgência de um Estado institucional com função interventiva de direitos sociais.

Em seguida, foi adotada uma análise de modelos e tipologia com vistas a classificar os países como pertencentes a diferentes regimes de *Welfare*, segundo suas características. E por último chegar à elucidar os motivos que levaram à crise do Estado de Bem Estar Social no final da década de XX.

O Estado de Bem-Estar Social pressupõe a ação estatal na articulação e implementação de políticas e instituições com o fim de prover bem-estar aos indivíduos, independentemente do grau em que se dá a participação do Estado, de forma a reduzir a exposição da população aos riscos sociais oriundos de uma economia de mercado, baseando-se nos direitos sociais dos mesmos. Desse modo, o *Welfare State* incluiria programas e medidas necessárias ao exercício dos direitos sociais, que são reconhecidos como pertencentes à condição de cidadania.

A implementação dos Estados de Bem-Estar nos diversos países, no entanto, obedeceu às especificidades históricas dos mesmos, resultando em características diferentes: mais universais ou focalizados, preponderância do Estado, da família ou do mercado na provisão de bens e serviços, mais ou menos efetivos no combate à pobreza e desigualdade.

Uma variante começa com uma teoria de sociedade industrial e afirma que a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível - necessária, porque modos de produção pré-industriais como a família, a igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa são destruídas pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a

dependência do mercado. O x da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a "função de bem-estar social" é apropriada ao Estado-nação (ESPING-ANDERSEN, pg 91, 1991).

Respeitadas as especificidades oriundas da formação histórica dos países onde os respectivos *Welfare States* surgiram, é possível observar determinados padrões na configuração dos mesmos. As tipologias e modelos adotados neste trabalho foram encontrada em Titimus nos anos 60, que foi analisada por Driabe e sintetizada de forma crítica. Segundo Driabe, encontra-se em Titimus três modelos ou padrões de política social: O Modelo Residual, o Modelo Meritocrático-Particularista e o Modelo Institucional Redistributivo.

Além desta, a estabelecida por Esping- Andersen. Esse autor dividiu os países em três regimes, quais sejam: Liberal, Conservador e Social-Democrata. Para isso, utilizou-se das seguintes características dos mesmos: o grau de desmercantilização – reflete a dependência do mercado na provisão de bem-estar; o *mix* entre Estado, Família e Mercado – relaciona-se ao papel assumido por esses três atores nessa provisão; estratificação social – está ligada aos resultados alcançados na alteração da estratificação inicial a partir das políticas adotadas.

Após toda a contextualização do percurso da institucionalização do Estado de Bem Estar Social e seus diferentes modelos na Europa, o trabalho analisou chegando a seu propósito a respeito da crise do *Welfare State*.

Após um período de vigorosa expansão, a economia e o *Welfare State* na Europa ocidental tomam um choque com a crise do início dos anos 1970. Essa crise que atingiu o mundo capitalista desenvolvido tomou diversas formas. Em geral pode-se perceber que aquele ciclo expansivo baseado nas fontes energéticas fósseis, no constante aumento da produtividade e de políticas expansionistas dos Estados nacionais tinha se exaurido. A Europa Ocidental sofreu fortemente o abalo provocado pelo fim da paridade ouro/dólar, em 1971 e explosão do preço do petróleo, em 1973. Aquela economia que crescia, aumentava a produtividade e conseguia repartir os frutos de forma equitativa começou a ruir.

A crise atual, que envolve a maioria dos países capitalistas, mostra seus impactos a todos os níveis das sociedades: o econômico, obviamente, mas também o social e o político. Tudo indica tratar-se de uma crise profunda, que afeta as

estruturas sociais e de poder, mesmo levadas em consideração as claras diferenças nacionais. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional, as elevadas taxas de desemprego têm imposto reordenamentos econômicos de grande significado e têm trazido consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas. O sentido e os resultados desses desequilíbrios e reordenamentos não estão, ainda, claramente delineados (DRAIBE & WILNÊS, 1988).

Para finalizar, buscou-se análise de desafios e perspectivas, a partir destes aspectos, volta-se aos questionamentos: Quais os novos desafios com que se defrontam os EBES contemporâneos, e como respondem a esses desafios os países a partir dos anos dourados do EBES, em termos de apontar novas perspectivas? Os países avançados serão forçados a abandonar os princípios básicos dos seus *Welfare States* ao conforme se tornam cada vez mais pós-industriais?

As economias abertas e globalmente integradas de hoje, contudo, muitas das premissas que guiaram a construção desses *Welfare States* não são mais vigentes. O crescimento não inflacionário induzido pela demanda, no interior de um único país, parece hoje impossível; cabe aos serviços, mais do que à indústria, a garantia do pleno emprego; a população está envelhecendo rapidamente; a família convencional, dependente do provedor masculino, está em declínio, e o ciclo de vida está mudando e se diversificando, e tais modificações estruturais desafiam o pensamento tradicional sobre a política social (ESPING-ANDENSEN, pg. 73, 1995).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. "**Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**", in: Bib. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. 1995, n. 39, p.3-40.

BRAGA, J. S. de S. **Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado**. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. pg. 191-221.

BOBBIO, Norbert, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai. **DICIONÁRIO DE POLÍTICA**. Coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11° ed., 1998. . Rio de Janeiro: Campus, 1992. Pg. 1330.

DRAIBE, Sônia M. **Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. NEPP, *Caderno de Pesquisa NEPP*. Unicamp, n. 08, 1993.

_____. "**Welfare State, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional**". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (ANPOCS), n.º 06, vol. 03. 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O Futuro do Welfare State Na Nova Ordem Mundial**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-204, 1995.

_____. **As três economias políticas do "Welfare State"**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

FIORI, José Luís. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. *Estudos Avançados*. 1997.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. *Rev. Adm. Pública*, Abril 2006, vol.40, no. 2, p.201-234. ISSN 0034-7612.

KERSTENETZKY, C.L. **Welfare State e Desenvolvimento**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, pp. 129 a 156.

NAVARRO, V. **Welfare e Keynesianismo Militarista Na Era Reagan**. *Revista Lua Nova*, n. 24, p. 189-210, 1991.

PEREIRA, P. A. P. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil**. *Ser Social*, Brasília-DF: UNB, n° 6, p. 119-131, 2000.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROSANVALLON, P. (1981), **La crise de L'etat-providence**. Paris, Seuil.

TIMUSS, Richard. **Social Policy: An Introduction**, London, Allen & Unwin, 1974: ver também Timus, R. – *Essays on the Welfare State*, op. Cit. E Timus, R. – *Commitment to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1998.

VACCA, Giuseppe. **Estado e Mercado, Público e Privado**. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Tra Italia e Europa: politiche e cultura dell'alternativa*, Franco Angeli, 1991.