

Autoria: Márcio Taceli Taveira*

A discussão sobre o Estado de Bem-Estar Social vem ganhando importância nos últimos tempos, muito em parte, em virtude da deflagração da crise dos *subprime* no EUA em 2008 e as reformas para a austeridade fiscal propostas pela União Europeia visando diminuir os efeitos desta crise no Velho Continente. Como se sabe, os sistemas europeus públicos de proteção social são referência em todo o mundo, com um destaque especial para os sistemas nórdicos. A proteção que o Estado oferece nestes casos, vai desde políticas de provisão de direitos básicos (como provisão de segurança e acesso à educação básica), até direitos complementares (como acesso gratuito à moradia, saúde e ensino superior). Na Grécia e Espanha, países muito afetados pela última crise, foram anunciadas medidas para redução do déficit fiscal, que custaram a gregos e espanhóis uma diminuição do atendimento do sistema público de saúde, congelamento das aposentadorias e redução de salários dos servidores públicos, além de outras medidas adotadas visando aumentar a capacidade de pagamento dos governos, enxugando assim a dívida pública. Dito isso, os cenários político e econômico internacional parecem indicar uma emergência mais acentuada da discussão sobre o Welfare State.

Inicialmente iremos definir de forma sucinta o que é o Estado de Bem-Estar Social. A definição que se encontra em Esping-Andersen (1991) sobre os moldes dos manuais clássicos é de que "ele (o Welfare State) envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos". Esta definição envolve pelo menos 2 problemas, a saber: As definições de "bem-estar" e de "básico". Primeiramente deve-se ter em mente que, são vários os fatores a se

considerar ao analisar o W.E. Em suma, as mudanças nas estruturas sociais e políticas de cada país, além de questões culturais e ideológicas, são variáveis importantes a se verificar quando queremos estudar este tema. É digno de nota também, que, todos os países do mundo, mesmo em medida restrita, adotam algum tipo de política considerada de Bem-Estar Social.

Dado o exposto acima, passaremos agora para a proposta de exposição de um breve histórico do início da inserção do Estado de Bem-Estar no mundo. O primeiro grande marco na seguridade social mundial, segundo Ibrahim (2010), em cujos moldes são praticados atualmente, teve início no período anterior a primeira Grande Guerra, pelo Chanceler Otto Von Bismarck, no então Estado da Prússia. A Lei do Seguro Social, como era chamada, significou a implantação de um seguro obrigatório a fim de proteger os trabalhadores nos casos de agravo à saúde (1883), e posteriormente por acidentes de trabalho (1884), invalidez e envelhecimento (1889), custeado por contribuições de empregados, empregadores e Estado (IBRAHIM, p. 51).

Contudo, segundo Jardim (2013), apenas em 1917 a seguridade social foi colocada em uma constituição. A primeira a incluir o seguro social em seu conteúdo foi a Mexicana, no ano de 1917 (artigo 123). Ela previa que os empresários eram responsáveis pelos acidentes do trabalho e pelas moléstias profissionais dos trabalhadores, em razão do exercício da profissão ou do trabalho que executassem. O pioneirismo na adoção deste tipo de medida protetiva na constituição mexicana, por si só, já indica a peculiaridade do desenvolvimento das políticas sociais neste país, bem como na América Latina.

* Estudante do 9º período de Ciências Econômicas - FACE/UFMG
e-mail: marciottav@gmail.com

Normalmente, levando-se em conta a especificidade do processo de desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social, que tem como determinantes variações das políticas sociais adotadas dentro dos próprios países, bem como as trajetórias de evolução de composição gastos distintas, seria válido considerar como termômetro de análise os gastos públicos dos países com este tipo de política. Cabe salientar também que, alguns autores não vêem diferenças entre os termos "Política de Bem-Estar" e "Política Social", e assim o consideraremos durante a discussão. A grande dificuldade seria investigar um sistema tão heterogêneo e recente, para além dos problemas clássicos abordados para este tipo de discussão. A complexidade maior se encontraria em observar contextos cujos desfechos e resultados não se deram por conhecer. E, é justamente isso que torna a discussão tão relevante.

Primeiramente deve-se apresentar os argumentos que compõem os condicionantes da emergência e de desenvolvimento do W.E., para entendermos quais as necessidades que incitaram a adoção de políticas sociais e onde estas se iniciaram, devido à grande diversidade de opiniões sobre os assuntos (essencialmente na Europa e Estados Unidos). O enfoque maior desta revisão será nas contribuições dadas para o desenvolvimento da literatura sobre o assunto, embora seja importante apontar as críticas a cada argumento desenvolvido pelos diversos autores selecionados para análise. Para tanto, utilizaremos a divisão proposta por Arretche (1996), de modo a apresentar as principais correntes teóricas que tratam do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar.

Em seguida, será feita uma análise dos argumentos apresentados, de modo a identificar as contribuições de cada texto (e de seu respectivo grupo teórico) exposto para o trabalho que será desenvolvido. Tendo os apontado, a próxima discussão caminhará no sentido de explicar o porquê da escolha destes, e da omissão de outros.

O primeiro grupo, composto pelos trabalhos de Wilensky (1965,1975), Titmuss (1962, 1963, 1974) e T.H. Marshall (1965) são adeptos da ideia de que

o Welfare State é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização. Sendo assim, partilham da concepção de que a origem das políticas sociais do W.E. é a modernização e a industrialização das sociedades. Apesar das razões da expansão serem distintas, elas são subprodutos de forças inerentes ao processo de industrialização e menos resultado de conflitos e decisões políticas, concepção esta que não conversa com o tipo de interpretação que pretende-se discutir. A contribuição neste caso, é que ambos também concordam que o surgimento das políticas sociais se deu devido à necessidade de atenuar os efeitos negativos (para os agora proletários, antes trabalhadores rurais) das modificações que a nova estrutura social e o que recém-formado mercado de trabalho imprimiu sobre os até então camponeses.

O segundo engloba autores como James O'Connor (1977) e Claus Offe (1972, 1979), os quais argumentam que o Estado de Bem-Estar é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Segundo eles, o estado tem duas funções antagônicas básicas: acumulação e legitimação. Essa duas funções seriam necessárias para manter condições básicas para maximizar os lucros e criar condições de harmonia social. Neste sentido, o estado intervencionista se desenvolveria através dos novos desafios e ameaças postos contra o desenvolvimento capitalista. Neste sentido, o W.E. serviria para criar as externalidades necessárias para manutenção do processo de acumulação capitalista. Esses novos desafios seriam a razão da emergência e da origem das atividades produtivas do Estado (entende-se por aparelhamento da máquina estatal).

No entanto, em 1984, Offe e Lenhardt, desenvolvem um pouco mais o trabalho publicado por Offe. E é nesse ponto em que os conceitos que serão utilizados neste trabalho começam a aparecer. Agora, a dinâmica do desenvolvimento da proteção social leva em conta dois importante fatores antagônicos: A exigência da classe trabalhadora por melhores condições de vida e as necessidades de acumulação de capital. A grande diferença agora é que o Estado passa a

ter uma dinâmica própria, em respeito a um processo de elaboração interno à esfera estatal, por mediação de necessidades e exigências dos agentes no interior do Estado.

O grupo seguinte contém os trabalhos de T.H. Marshall (1967), François Ewald (1986) e surge com a opinião de que o Welfare State é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais. Neste ponto, o tipo de análise preterida (ou preferida?) para o debate que se segue aparece também. Com forte fundamentação na retórica contida nas obras de J. Locke, T. Hobbes e J. Jacques Rousseau, a contribuição aqui é a premissa de que o contrato social que funda o nascimento do Estado-Nação Moderno agora tem funções distintas: a produção da segurança e a redução da incerteza. Neste sentido, como resultado da inadequação do diagrama liberal a esses valores, o direito civil e o princípio da responsabilidade serão substituídos pelo direito social, e o princípio da solidariedade. Os mecanismos de seguro e as possibilidades inscritas pela descoberta do cálculo das probabilidades estarão na base desse processo de modificação. E por último ocorre a separação dos conflitos de ideologias e dos conflitos políticos conscientes, ou seja, clara disjunção da ideologia e interesses políticos. Essas mudanças se tratam de conferir uma racionalidade à vida social e política, ou seja, ocorre uma mudança filosófica do ser social.

Os dois autores analisados que se seguem dão continuidade ao enriquecimento da contribuição da ordem política dos condicionantes de emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Contudo, serão necessárias algumas observações sobre os argumentos que se seguirão. Primeiro porque as abordagens apresentadas nos textos de Ian Gough (1979) e Esping-Andersen (1985) são as que mais conversam com o investigação preterida (preferida?) aqui. Segundo porque ambas versam sobre o papel da classe trabalhadora (e o priorizam) na constituição do W.E. Neste sentido, talvez mais do que isso, porque enfatizam o envolvimento da luta de classes como endógena a este processo.

O primeiro deles (Ian Gough) trata logo de afirmar que o WE é uma das facetas do Estado Capitalista Contemporâneo, no que diz respeito a atividades de reprodução da Classe Trabalhadora, e a manutenção da população da não trabalhadora. Vendo por esse lado, o trabalhador passaria a exercer muita pressão sobre os empregadores, e a solução encontrada foi centrar os poderes de negociação com o trabalhador nas mãos do executivo, em detrimento à negociação direta com os sindicatos. Outro ponto interessante é que Gough nega as abordagens de cunho funcionalista, dizendo que é a acumulação capitalista que gera as necessidades, ou requerências do WE, e isto não é um fenômeno produzido como resposta às necessidades que o gerariam, diferente das abordagens anteriores.

Sobre o processo de acumulação, Gough é categórico ao alegar que o processo de acumulação estabelece um limite para a expansão das políticas sociais. Existiria assim, então, espaço para que os vários órgãos do Estado criem suas próprias políticas, e não sejam um instrumento passivo de classe, indicando outra ruptura com a literatura até então desenvolvida. Com relação à expansão das políticas sociais e de seus gastos, ele apontou os 4 motivos de seu crescimento com velocidade maior do que a economia: O aumento da organização dos sindicatos de servidores públicos, aumento da população dependente (crianças e idosos), aumento da extensão dos serviços e melhoria nos mesmos e ampliação das necessidades sociais, todos seriam resultados do desenvolvimento do capitalismo e causados por mudanças na estrutura da sociedade e na estrutura familiar.

Já Esping-Andersen deixa mais clara ainda sua ruptura com abordagem funcionalista. Primeiro com o posicionamento de que a defesa das políticas sociais parte da necessidade das classes trabalhadoras se afirmarem como classe ativa na formulação das políticas governamentais. Para ele, a questão central para investigar o desenvolvimento do W.E., parte da interação entre a capacidade de pressão da classe trabalhadora, e as características institucionais do Estado de Bem-Estar em que ela está inserida, provavelmente

mais que isso, da pressão que a primeira variável exerce na segunda.

A última visão a ser apresentada diz respeito à teoria neo-institucionalista. Simplificadamente, esta diz respeito ao argumento de que o Welfare State é resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas. A grande contribuição de Hugh Eclo (*Modern Social Politics in Britain and Sweden*) tem influência da obra de M. Weber de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil, tem funções próprias (como exercer controle sobre o território, cuidar da geopolítica e da política interna) e pode formular e perseguir seus próprios objetivos, não necessariamente reflexos nem subprodutos dos interesses presentes e organizados na sociedade civil. A grande inovação neste caso vem da argumentação de que as estruturas institucionais do Estado influenciam na formação e desenvolvimento dos interesses e modalidades de ação dos grupos civis (cultura política, ação política coletiva e a formação de questões políticas), e não o contrário. Neste sentido, encontra-se uma ruptura com o raciocínio apresentado por Esping-Andersen, no sentido de que as matrizes de poder apresentadas por Andersen agora são fruto da organização do Estado, e não o contrário. Em suma, anteriormente a formulação das teorias era, na maioria das vezes, *state-centered* (centrada no estado) e agora passa a ser *policy-centered* (centrada na política).

Por fim, cabe destacar o ponto de análise descrito em Stiglitz (1998). O texto coloca em cheque a possibilidade de importação de modelos econômicos integralmente, sem considerar as especificidades históricas, políticas e econômicas de cada país. Essa vertente da literatura nega as virtudes da primazia do mercado, e destaca, por oposição, o intervencionismo estatal, na qual a avaliação de desempenho não seria mais dada por critérios de eficiência, mas pela difusão de vantagens institucionais comparativas.

Conclui-se, então, que a evolução dos pensamentos sobre o Estado de Bem-Estar foi importante não apenas para aumentar o grau de autonomia do

Estado com relação às políticas sociais, mas também para legitimar e evidenciar o grande paradoxo do novo papel deste. Se por um lado, ele proclama a necessidade de regular a economia, submetendo o funcionamento dos mercados à lógica produtiva, por outro, é papel dele também garantir a produção de um espectro de leis e regulações para ampliar os espaços de autonomia do Estado, de modo a garantir também a reprodução do sistema de produção capitalista, tais como a reprodução da força de trabalho. Na humilde opinião deste autor, os argumentos expostos neste texto representam uma pequena parte do infindável mundo de artigos e teses a respeito do papel do Estado na provisão de Bem-Estar. Além disso, este é um tema cujas opiniões parecem estar longe de chegar a um consenso, seja por posição ideológica ou por qualquer análise econométrica.

SUGESTÕES DE LEITURA

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. Universidade do Estado de São Paulo, 1996.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três Economias Políticas do Welfare State", in: Lua Nova, no 24, set, 1991: 85-116.

JARDIM, Rodrigo Guimarães. Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3818, 14 dez. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26145>>. Acesso em: 30 set. 2014

STIGLITZ, Joseph H. Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes. Geneva: Prebisch Lecture; UNCTAD, 1998.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. Universidade do Estado de São Paulo, 1996.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power. Princeton, Princeton University, 1985a.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três Economias Políticas do Welfare State", in: Lua Nova, no 24, set, 1991: 85-116.

ECLO, Hugh. Modern Social Politics in Britain and Sweden. 1974

EWALD, François. L'Etat Providence. Paris, Bernard Grasset, 1986.

GOUGH, Ian. The Political Economy of the Welfare State. London, MacMillan Press, 1979.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010

JARDIM, Rodrigo Guimarães. "Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil". Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3818, 14 dez. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26145>>. Acesso em: 30 set. 2014

MARSHALL, Thomas H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, 11Zahar, 1967.

O'CONNOR, James. EUA: A Crise Fiscal do Estado. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OECHSLIN, Jean-Jacques & HANSENNE, Michel. De-

claração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Junho 1998.

OFFE, Claus. "Advanced Capitalism and the Welfare State", in: *Politics and Society*, 1972, vol. 4.

OFFE, Claus. "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in: LINDBERG, Leon et alli. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. London, Lexington, 1979.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

STIGLITZ, Joseph H. *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*. Geneva: Prebisch Lecture; UNCTAD, 1998.

TITMUSS, R. M. *Income Distribution and Social Change*. London, Allen & Unwin, 1962.

TITMUSS, Richard M. *Essays on 'the Welfare State'*. Surrey, Unwin Brothers, 1963.

TITMUSS, R. M. *Social Policy*. New York, Pantheon, 1974.

WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles. *Industry Society and Social Welfare*. New York, The Free Press, 1965.

WILENSKY, Harold. *The Welfare State and Equality*. Berkeley, University of California, 1975.