

## O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL EUROPEU EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: O GRADUAL PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE TRABALHO

Amanda Soares de Faria<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aluna do curso de Relações Econômicas Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Trabalho orientado por Fernanda Cimini Salles, professora adjunta do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e coordenadora do curso de Relações Econômicas Internacionais.

### Resumo:

A partir de uma perspectiva histórico-comparada, o artigo analisa o surgimento e a retração do Estado de Bem-estar Social nos países europeus, com enfoque na Europa Continental. Busca-se compreender como as transformações do capitalismo global, com início nos 1970, as quais vieram a se institucionalizar nos anos 1990 com a formação da União Europeia, afetaram o desenho institucional das políticas sociais, com ênfase nas políticas de trabalho e emprego. A principal conclusão é que, apesar das variações observadas no ritmo e intensidade das reformas realizadas pelos países da Europa Continental, todos caminharam na direção de maior flexibilização da proteção social.

Palavras-chave: Estado de Bem-estar Social; Europa Continental; União Europeia; Políticas Sociais; Políticas de Trabalho e Emprego.

Área Temática: Relações Econômicas Internacionais.

### ABSTRACT:

Based on a comparative-historical perspective, the article analyses the emergence and the retrenchment of the Welfare States in the European countries, more specifically, in the Continental Europe. It seeks to understand how the global capitalism transformations, which began on the 1970s, and were institutionalized in the 1990s within the European Union formation, affected the institutional drawing of the social policies, focusing on the labor policies. The main conclusion is that though all the variations observed by the rhythm and intensity of the reforms made by the Continental European countries, all of them went to the same social protection flexibility direction.

Key words: Welfare State; Continental Europe; European Union; Social Policies; Labor Policies.

## INTRODUÇÃO

Através de uma análise histórico-comparativa, faz-se possível entendermos como o Estado de Bem-estar Social se transforma ao longo do tempo, mudando o seu desenho institucional. Essa abordagem engloba duas dimensões importantes: temporal e de objeto. Com base nisso, podemos colocar o Estado de Bem-estar enquanto nosso objeto de análise, buscando entender, por sua vez, de que formas o mesmo se altera a partir de choques trazidos por conjunturas críticas com início nos anos 1970. A partir disso, faz-se relevante compreendermos o desenho institucional do nosso objeto de análise, não focando apenas em fatores exógenos, como a análise de gastos sociais.

Objetiva-se entender, por conseguinte, esse processo de transformação, a partir das instituições dos países e suas políticas sociais – principalmente as políticas de emprego –, com enfoque especial nos países da Europa Continental. Isso porque estes foram os pioneiros no processo de formação do que seria, nos anos 1990, a União Europeia, a qual institucionaliza tais transformações.

Desse modo, iniciamos o debate a partir dos anos 1950, quando o próprio termo “Bem-estar” começou a ser cunhado e, por sua vez, o seu entendimento enquanto política não de contingenciamento e ajuda aos pobres, mas uma política caracterizada por aspectos como universalismo e desenvolvimento social. Sendo assim, fazemos, na primeira seção, uma análise da trajetória histórica do Estado de Bem-estar em seus anos de expansão. Já na segunda seção, analisamos seus momentos de retração e crise, tanto nas décadas de 1970-80, quanto nas décadas de 1990-200, as quais demandaram um rearranjo do Estado de Bem-estar, principalmente em relação aos seus objetivos de alcance de pleno emprego. Através disso, a compreensão das mudanças no mercado de trabalho e nos níveis de desemprego colocam-se como pontos de grande relevância quando se trata do estudo deste movimento de rearranjo do Estado de Bem-estar no período

estudado e, por isso, não deve ser deixada de lado.

## 1. Expansão nas Décadas de 1950-60: O Surgimento do Bem-Estar como Política Universal

O “Estado de Bem-Estar” ou Welfare State emerge a partir de um movimento de mudanças de atitude em relação ao conceito de cidadania e ao próprio papel do Estado, onde a ideia de provisão de bem-estar deixou de ser entendida minimamente como assistência aos “marginalizados” (pobres, mulheres, crianças, idosos, deficientes), para se tornar uma política de cunho universal, voltada para o empoderamento social dos cidadãos. (BRIGGS, 1961).

Segundo Marshall (2006), a concepção de cidadania é baseada em três elementos principais: o elemento civil, “composto pelos direitos necessários para a liberdade individual” (p.30, tradução própria); o elemento político, entendido como o direito de exercer poder político pelo indivíduo, seja através de representação política, seja através do exercício do voto; e o elemento social, o qual representa o direito do indivíduo viver de forma civilizada, “de acordo com os padrões de vida prevaletentes na sociedade.” (Ibidem).

Ao trabalhar o surgimento do Bem-estar social, Marshall (1965 apud ARRETCHE, 1995) faz uma análise dos primórdios dessas políticas na Inglaterra que, segundo o autor, iniciam-se em meados da era vitoriana, ao final do século XIX. “Uma era de prosperidade e confiança teria marcado, pois, o início da adoção de medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza etc. Em tais medidas estaria o embrião daquilo que, mais tarde, após a Segunda Grande Guerra, seria conhecido como welfare State.” (ARRETCHE, 1995, p.11).

O Welfare State desponta enquanto resposta às demandas crescentes por igualdade socioeconômica e institucionalização dos direitos sociais no contexto de desenvolvimento dos direitos sociais e políticos,

onde perpassa por uma nova concepção de cidadania. Esse movimento vai em contraposição às “Leis dos Pobres” (Poor Laws)<sup>2</sup>, vigentes na Inglaterra por mais de três séculos, as quais ditaram as diretrizes das políticas assistencialistas desse país à época. A partir da ascensão do Estado de Bem-estar, elas passaram a ser vistas como uma concepção que não se encaixava mais na noção de provisão de bem-estar que estava surgindo ao final do século XIX e começo do XX. Isso porque essas leis descolavam o conceito de provisão de direitos sociais da concepção de cidadania, fazendo com que aqueles vistos como marginalizados, não fossem considerados cidadãos.

O Estado possui um papel importante nesse processo, ao assumir uma função intervencionista, voltada para o cumprimento dos direitos sociais, que, segundo Arretche (1995, p.17), responde às demandas impostas por “um novo estágio do desenvolvimento capitalista, em que novos desafios e ameaças são colocados à manutenção do processo de acumulação”.

Com efeito, a concepção de cidadania colocada por Marshall (2006) é desenvolvida, fazendo com que haja uma “ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais.” (ARRETCHÉ, 1995, p.19). Esping-Andersen (1995) também contribui para esse debate ao enfatizar que “em resposta a mudanças econômicas, o Estado de Bem-Estar absorveu responsabilidades que uma vez foram do domínio de instituições pré-capitalistas e pré-industriais” (p.714, tradução própria). Ou seja, funções antes delegadas às famílias e comunidades (igreja, associações voluntárias, etc.), agora eram de responsabilidade do Estado, fazendo com que surgisse uma nova relação funcional entre Estado e comunidade, e não entre

tornassem o centro das políticas dos Estados, visando a maximização de seu bem-estar e satisfação, e trazendo, por sua vez, empoderamento social.

Além disso, “o Estado de Bem-Estar se torna ingrediente chave para a consolidação da democracia universal no pós-Guerra.” (Ibidem). Isso porque há uma crença na capacidade de o Estado de Bem-estar desfazer o que a economia capitalista cria, como divisões de classe e desigualdade social, principalmente através da consolidação de direitos sociais, redistribuição de renda, serviços sociais, pleno emprego, além de acesso à educação e saúde. (Ibidem). Esse movimento dá bases para o surgimento da concepção da social democracia, que entende que a economia capitalista pode ser melhor gerenciada para o atendimento às demandas sociais e o “bem-estar dos cidadãos pode ser continuamente elevado através do papel ativo do Estado.” (PRZEWORKI, 1988, p.71).

Esse processo de consolidação se deu dentro de um contexto que perpassou pelo movimento de reconstrução da Europa no pós Segunda Guerra, marcado pelo advento da Guerra Fria e pela ingerência dos Estados Unidos através do Plano Marshall. Neste momento, além de necessidades básicas das populações europeias que deveriam ser supridas, havia também demandas essenciais como a manutenção da paz entre os países e a reconstrução de Estados capitalistas. Neste caso, permitiu-se que o Estado de bem-estar europeu pudesse se desenvolver, “acomodando a força de trabalho europeia a uma nova configuração das forças das classes capitalistas.” (PANITCH; GINDIN, 2012, p.90, tradução própria).

A partir deste movimento, vários Estados adotaram políticas voltadas para o bem-estar social. Porém, o processo pelo qual cada um deles construiu o seu sistema de bem-estar social variou consideravelmente entre os países, dadas as particularidades históricas, os desenhos institucionais e os fatores de ordem política, tal como coalizão de classes, próprios a cada país. Esping-Andersen

<sup>2</sup> O termo “Lei dos Pobres” faz referência às políticas assistencialistas na Inglaterra, com o objetivo de amparar os “pobres impotentes”, entre os séculos XVI e meados do século XX. Dentre as principais leis presentes nesse período, temos a “Lei dos Pobres de 1601”, estabelecida durante o reinado de Elizabeth e a “Nova Lei dos Pobres”, sancionada pelo Parlamento Inglês em 1834. Estado e mercado. Isso fez com que os cidadãos se

(1990) analisou essas variedades na implementação da social democracia nas economias avançadas e observou a existência de pelo menos três “tipos” de bem-estar social.

Entre as tipologias colocadas por este autor, temos de um lado a tipologia liberal (caracterizada por países como Estados Unidos e Inglaterra), a qual possui foco na assistência dependente de avaliação de rendimentos (means-tested), transferências universais e seguridade social modestas. Aqueles assistidos por essa tipologia consistem, basicamente, em pessoas de baixa renda e dependentes do Estado, em sua maioria trabalhadores. Ademais, o Estado estimula o mercado, “seja de forma passiva – garantindo somente o mínimo – ou ativamente – através do subsídio dado a esquemas de bem-estar privados” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.26-27, tradução própria). De outro lado, temos a tipologia escandinava, a qual é caracterizada por países nos quais os princípios de universalismo e “decomodificação” (do inglês *decommodification*), entendido como o grau de independência dos cidadãos em relação ao mercado, também foram estendidos para a nova classe média (ESPING-ANDERSEN, 1990). Tendo como exemplos países como Dinamarca, Suécia e Noruega, essa tipologia é bastante caracterizada pelo papel da social democracia enquanto princípio fundador e impulsionador do Bem-estar Social. Isso devido ao seu “foco na igualdade, responsabilidade coletiva na provisão de benefícios generosos e serviços públicos estendidos a todos.” (SCHMIDT, 2000, p.256, tradução própria).

Entre as duas tipologias descritas acima, podemos colocar a corporativista, ou continental (composta por países como Áustria, França, Holanda, Alemanha e Itália), na qual predomina a preservação das diferenças de classe. Consequentemente, os direitos sociais concedidos aos cidadãos estavam atrelados à noção de classe e status. (ESPING-ANDERSEN, 1990). Além disso, essa tipologia é ligada ao modelo de Bismarck, ou cristão-democrático, no qual “o bem-estar é

entendido como um direito diferenciado de acordo com gênero e estratos sociais, com serviços de bem-estar mais limitados, deixando muito para a família, e para instituições de caridade não institucionais, mesmo que tipicamente financiadas ou subsidiadas pelo Estado.” (SCHMIDT, 2000, p.267, tradução própria). Ademais, esse modelo é tipicamente desenhado pelo papel da Igreja, bastante comprometida com a manutenção da família tradicional. Dessa forma, os benefícios sociais muitas vezes excluem as mulheres, dando prioridade ao seu papel na reprodução e cuidado com a família, suprimindo-as da participação no mercado de trabalho. Com isso, “o Estado somente irá interferir quando a capacidade da família de servir seus membros estiver esgotada.” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.27, tradução própria). Nos concentraremos mais na análise dos países pertencentes à tipologia continental, principalmente por se concentrarem no que futuramente seria a União Europeia.

Em relação ao processo de expansão do Estado de Bem-estar como um todo, podemos enfatizar o período entre 1945 e 1970 como “a era de ouro” do Welfare State. Esse período traz, principalmente, os seguintes elementos:

- (1) reformas iniciais rápidas com o objetivo de criar um Estado de bem-estar muito mais compreensivo e universal, baseado na ideia de cidadania;
- (2) comprometimento com o aumento direto de recursos através da rápida expansão de benefícios e cobertura atrelados ao sistema;
- (3) consenso político com ampla base a favor de uma economia mista e um sistema de bem-estar social estendido;
- (4) comprometimento (bem-sucedido) com o crescimento econômico e o pleno emprego. (PIERSON, 1991, p. 121-122, tradução própria).

Esse período foi caracterizado por um forte movimento de ampliação da provisão de bem-estar social, baseado em um processo de expansão dos serviços de provisão social e de sua cobertura. Em meados dos anos 1970, mais de 90% da força de trabalho na Europa ocidental possuía proteção em relação à perda de renda em caso de envelhecimento, doenças e invalidez, além de 80% possuir acesso a proteção contra acidentes e 60%

contra o desemprego. Esses números representam uma evolução substancial em relação aos anos 1930, por exemplo, quando menos da metade da força de trabalho nesses países possuíam acesso a tais benefícios. (PIERSON, 1991).

Segundo Gough (1979 apud ARRETICHE, 1995, p.26), são quatro as principais razões do crescimento dos gastos sociais no período analisado:

- (a) a elevação dos custos relativos dos programas. Caracterizados pelo uso intensivo de mão-de-obra, a ampliação dos serviços implica a ampliação das contratações. Este movimento, associado a um fortalecimento dos sindicatos de servidores públicos, implicou substantiva elevação dos custos das políticas sociais, essencialmente em termos de custos salariais;
- (b) mudanças populacionais: alterações na estrutura etária da população, notadamente, o crescimento da população dependente (velhos e/ou crianças);
- (c) ampliação dos serviços, quer sob a forma de extensão da cobertura a novas categorias populacionais, quer sob a forma de melhorias no nível dos serviços;
- (d) ampliação das necessidades sociais: alterações na estrutura de necessidades da população como resultado do desenvolvimento do capitalismo, isto é, mudanças na sociedade e na estrutura familiar em consequência da dinâmica de acumulação de capital. (grifo nosso).

Acrescenta-se a esses fatores, o próprio cenário internacional, que se mostrava favorável à expansão do bem-estar, principalmente no que diz respeito ao aumento da renda. Podemos destacar, entre outros fatores, a “trindade” estabelecida em Bretton Woods<sup>3</sup>, através da “exclusão da mobilidade de capitais combinada a um sistema de taxas de câmbio fixas, porém ajustáveis, com a autonomia de políticas econômicas.” (PIRES, 2005, p.101). Esse último fator favoreceu, por sua vez, a adoção de políticas econômicas keynesianas pelos Estados. Nas sete maiores economias da OCDE (Canadá, França, Japão, Alemanha Reino Unido e EUA), esse movimento representou um aumento de 1,1% do PIB, entre 1950 e 1973. Até mesmo

<sup>3</sup> Conferência econômica internacional, realizada em julho de 1944 em New Hampshire, EUA, na qual os países industrializados se reuniram, no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, para decidir os rumos do sistema econômico mundial, estabelecendo uma série de regras para o controle das relações comerciais e financeiras entre os mesmos, com ênfase numa política de controle dos movimentos de capitais e fixação do câmbio. economias menos desenvolvidas à época, como

Portugal, Espanha, Grécia e Turquia, cresceram cerca de 6% ao ano, nos anos 1960. Esse crescimento foi marcado, também, por baixos níveis de desemprego, onde esse nível permaneceu, nas seis principais economias da OCDE, entre 2,8% entre 1950 e 1967, bem inferior aos 13% que esteve presente no auge da depressão de 1933. (PIERSON, 1991).

Esse processo possibilitou a ampliação das capacidades estatais e a institucionalização de práticas e expectativas relacionadas ao papel do Estado em duas frentes: oferta de serviços públicos e empregabilidade em máquina pública. A primeira consiste no respaldo que o processo de expansão do Estado de bem-estar social deu à concepção de universalismo, que passou a abranger, sobretudo, as classes médias, as quais puderam ter acesso mais amplo e assertivo aos serviços públicos básicos, como saúde e educação. A segunda relaciona-se com a maior participação no mercado de trabalho dessa parcela da população, a partir da criação de mais empregos públicos. Dessa forma, “o Estado, e mais especificamente o Estado de bem-estar social, passa a ser um empregador em todas as sociedades avançadas” (Ibidem, p.130).

Assim, a consolidação do Estado de Bem-estar no período pós-guerra se deu não somente por meio da expansão de gastos, mas, principalmente, pela institucionalização de novas funções relacionadas ao papel do Estado. Essas funções serão duramente questionadas a partir dos anos 1970, demandando o rearranjo e a sua adaptação do Estado de Bem-estar às pressões econômicas e políticas da época. Quais foram essas mudanças e de que maneira elas afetaram o Estado de Bem-estar, é o que vamos tentar descobrir na próxima seção.

## **2. Retração nas Décadas de 1970-2000: Estado de Bem-Estar em Mudança**

### **2.1 Décadas de 1970-80: Desafios ao Welfare State**

De forma a entendermos o movimento de

retração das políticas do Estado de Bem-estar Social nas décadas de 1970 e 1980, faz-se importante compreendermos, em primeiro lugar, quais foram as mudanças ocorridas nesse período, para depois analisarmos de que maneira as mesmas exerceram pressão sob o desenho institucional do Estado de Bem-estar.

Podemos destacar, inicialmente, o declínio da “era de ouro do Capitalismo”, marcada por uma crescente demanda por produtos industriais e consumo em massa, baseada na ascensão do modelo fordista de produção, o qual era caracterizado, entre outros fatores, por uma norma salarial ascendente. A partir dos anos 1970 esse modo de produção perde espaço, principalmente devido à grande pressão exercida pela demanda de um mercado de trabalho cada vez mais flexível, além do contexto de globalização política e financeira global, que fez com que os Estados Nacionais perdessem competitividade frente a outros atores e o custo salarial não fosse mais somente um fator interno. Ou seja, as instituições que deram base ao modelo fordista entram em colapso e o crescimento cada vez maior da necessidade de inovações no setor industrial para atender a demanda global, fizeram com que o paradigma fordista de produção - baseado na padronização dos processos produtivos - se tornasse improdutivo e entrasse em declínio. (SCHARPF, 2000; FERREIRA, 1997).

Em segundo lugar, podemos colocar as transformações ocorridas no cenário econômico internacional a partir do declínio do sistema de taxas de câmbio fixas estabelecidas em Bretton Woods e a primeira crise do petróleo em 1973-74, fatores que trouxeram novos desafios aos quais os Estados de Bem-estar deveriam responder. Dessa forma, esses fatores “confrontaram os tomadores de decisão política nos países industrializados com o novo desafio de ter de lidar com a estagflação – o aumento simultâneo nas taxas de inflação e desemprego, sob condições de taxas de câmbio flutuantes – desafios nos quais nenhuma das experiências das décadas pós-Guerra

providenciaram direção.” (SCHARPF, 2000, p.27, tradução própria). Para se ter uma ideia, os níveis de desemprego nos países da OCDE-18<sup>4</sup>, no período de 1970 a 1982, teve crescimento de 5,5%<sup>5</sup>, além de uma redução de cerca de 3% a 5% no crescimento econômico dos mesmos entre 1974 e 1975 (PIERSON, 1991). Isso mostra, por sua vez, que esses desafios causaram fortes choques nas economias dos principais países desenvolvidos, muitos já bem avançados em suas políticas de bem-estar social. Além disso,

Os países tipicamente avançados da OCDE, seja a Dinamarca, os EUA, ou a Alemanha ocidental, reagiram de maneira contraditória à crise do petróleo de 1973, ao colapso da ordem monetária de Bretton Woods, à queda nos lucros industriais, e à estagnação do comércio internacional. De um lado, a estratégia de adiantamento dos salários e melhoras nos direitos sociais [presentes nas décadas de 1950 e 1960] demandaram altos gastos públicos; concomitantemente, a capacidade dos governos de extrair receita de impostos adicionais foi efetivamente reduzida. O denominador comum foi uma crise fiscal que, através da próxima década [1970], não poderia encontrar uma solução dentro do dividendo tradicional de crescimento econômico, ou mesmo em cortes nos gastos. (SPING-ANDERSEN, 1990, p.178-179, tradução própria).

Para além da análise dos fatores acima expostos, entre eles principalmente o crescimento do desemprego, podemos acrescentar pelo menos outros três fatores de ordem endógena que devem ser considerados quando o objetivo é entender a extensão do movimento de retração do Estado de Bem-estar e a sua natureza. (HAY, 2006). São eles: (1) “a bomba relógio” demográfica (p.206, tradução própria), significando rápido crescimento da expectativa de vida da população europeia e a simultânea redução do número de nascimentos, o que, por sua vez, impõe grande pressão sob o Estado de Bem-estar e suas políticas

4 Grupo de 18 países europeus fundadores da OCDE em 1960, além dos EUA e Canadá. Para mais informações sobre a história desta organização ver: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em 6 mar 2018.

5 Para uma análise mais aprofundada dos dados ver: HEMERIJCK & SCHLUDI, 2000, p.341.

assistencialistas; (2) “O custo da provisão de saúde” (p.207), que se relaciona diretamente ao fator anterior, na medida em que maior expectativa de vida demanda maiores gastos com saúde; e (3) “o custo da deflação” (Ibidem), o qual representa a combinação entre baixo crescimento econômico e desemprego crescente. Podemos acrescentar ainda mais um fator a essas variáveis, qual seja o movimento de pluralização da estrutura familiar pós-industrial, o qual exerce pressão no Estado de Bem-estar, principalmente pela crescente demanda por maior participação feminina no mercado de trabalho (BLOCK & EVANS, 2005).

A partir da ascensão da segunda crise do petróleo em 1979, novos desafios se mostraram presentes, e “enquanto o problema de estagflação perdeu sua saliência nos anos 1980, altos graus de internacionalização e o aumento acentuado das taxas de juros reais se tornaram os desafios chave para os Estados de Bem-Estar avançados desta década.” (HEMERIJCK & SCHLUDI, 2000, p.139, tradução própria). Dentro disso, “o mercado de trabalho e as políticas sociais tiveram de ser redesenhados de forma a manter o crescimento do emprego ao invés de subsidiar o desemprego.” (Ibidem, p.222). Isso devido, principalmente, ao consequente aumento do desemprego e intensificação da competição no setor industrial. (SCHARPF, 2000).

Para além disso, tal movimento de transição também trouxe consequências no cenário político, abrindo portas para que novos governos de propensão conservadora buscassem medidas mais restritivas de consolidação fiscal, privatização e retração do Estado de Bem-Estar. Isso foi possível graças a crescente visão de que o projeto econômico keynesiano já não se encaixava no contexto da época, fazendo com que interpretações de cunho monetarista ganhassem espaço. (SCHARPF, 2000). Através desse movimento, políticos como Margaret Thatcher (primeira-ministra britânica entre 1979-1990) e Ronald Reagan (presidente norte-americano entre 1981-1989), os quais acreditavam que o Estado de Bem-Estar se tornara problema ao

invés de solução, ganham força, o que, por sua vez, trouxe severas reduções nas políticas de bem-estar à época, mas que, no entanto, não significou um completo dismantelamento das mesmas.

Diante desse cenário, os princípios de universalismo e pleno emprego tiveram de ser rearranjados para a própria sobrevivência do Estado de Bem-estar Social. Dessa forma,

a visão social democrata do Estado de bem-estar social como um mecanismo de controle do capitalismo através da política social redistributiva perde sua autoridade. Seus principais elementos, o comprometimento com o crescimento econômico, sua habilidade de capacitar a burocracia estatal, sua tentativa de exercer controle indireto sobre o capital, estão crescentemente sob desafio. (PIERSON, 1991, p.166, tradução própria).

A partir desse momento, portanto, o Estado de Bem-estar Social precisou se reinventar. Block e Evans (2005) explicam a relação entre Estado e economia, a qual é constantemente redesenhada a partir de inovações institucionais. Essas inovações, por sua vez, “modificam as formas de provisão pública na medida em que as sociedades lutam para redefinir os objetivos do Estado de Bem-estar.” (p.508, tradução própria). Isto é, a produtividade dos gastos do Estado de Bem-estar e a capacidade das sociedades civis em trazer inovações institucionais carregam uma grande possibilidade de renovação do mesmo. (Ibidem).

No entanto, mais que um processo de renovação, o que se observou na Europa foi um movimento de retração do Estado de Bem-estar social. Não por acaso, o termo “retração” (retrenchment) ganha espaço no vocabulário dos pesquisadores em análise comparativa do Bem-Estar Social, trazendo à tona um novo debate. (STARKE, 2006). Como observa Esping-Andersen (1990), tratar desse movimento com base somente em gastos sociais “reflete de maneira crua a renda social total, i.e., a parcela dos recursos nacionais que são distribuídos de acordo com critérios sociais, ao invés dos estritamente mercadológicos.” (p.115, tradução própria). Assim, a análise desse movimento deve considerar sobretudo as reformas institucionais.

De modo a compreendermos esse debate e quais foram as transformações no cenário internacional que levaram a reformas no Estado de Bem-Estar Social, principalmente em relação às políticas de trabalho, devemos voltar a atenção agora às décadas de 1990-2000, as quais se colocam como um marco e ponto de ruptura no debate do Welfare State.

## 2.2 Décadas de 1990-2000: Reformas no Estado de Bem-Estar e a União Europeia

Os desafios colocados aos países, na década de 1990, são reflexo direto dos desdobramentos das décadas anteriores, somados ao contexto do pós-guerra fria, com hegemonia do capitalismo liberal democrático e a ascensão cada vez mais presente de um contexto político e econômico de cunho neoliberal. Além disso,

enquanto os choques macroeconômicos externos das décadas de 1970 e 1980 afetaram todas as economias industrializadas de forma mais ou menos igualitária, as mudanças no cenário econômico internacional da década de 1990 se manifestaram de formas bem diferentes em países distintos, dependendo das características estruturais de suas economias e ainda mais dos legados que deram forma aos sistemas nacionais de emprego e Estado de bem-estar. (SCHARPF, 2000, p.68, tradução própria).

Mas quais foram esses desafios? Os anos 1990 possuem como referências principais a ascensão de governos de cunho conservador e neoliberal, significando um processo de perda de espaço do Estado enquanto provedor de bens públicos no âmbito dos países centrais (principalmente liderados pelos Estados Unidos), dada a crescente interdependência dos mesmos na criação de crédito e no controle dos fluxos de capitais externos, mostrando uma quebra com as políticas de cooperação e coordenação do sistema monetário internacional, propostas em Bretton Woods; além do poder de influenciar a política internacional e a ascensão das demandas sociais frente a um contexto democrático liberal. Evidencia-se, por sua

vez, um movimento de pressão sobre os Estados, exigindo novas formas de administração pública e pondo em xeque o modelo de Estado “social-burocrático.” (BELÉM LOPES, 2013, p.6).

Além disso, podemos destacar fatores importantes no cenário internacional. Entre eles a implosão do Estado Soviético em 1991, que demonstra sua fraqueza enquanto modelo econômico intervencionista estrutural, perdendo espaço para o modelo capitalista de progresso técnico e tecnológico; a queda do muro de Berlim, derrubando a ideia de divisão mundial Leste-Oeste; o fim da Guerra Fria e a ascensão de ideias liberais ao redor do globo, colocando em pauta, na primeira metade dos anos 1990, diversos acordos bilaterais de livre-comércio e cooperação regional, que deram bases para a criação da OMC (Organização Mundial do Comércio) em 1994. Tais fatores deram continuidade ao processo de evolução da economia política internacional, focando em uma agenda econômica, política e social de cunho multilateral.

Entre os principais acordos multilaterais firmados à época, podemos citar a criação da União Europeia (UE) em fevereiro de 1992. Esta instituição foi consolidada através do Tratado de Maastricht, com objetivos de preparar a União Monetária Europeia (UME) e trazer elementos de comunhão política entre os países membros, marcando, por sua vez, um momento de maior cooperação política e econômica<sup>6</sup>. Entre os marcos desse processo faz-se possível citar, principalmente, a adoção da moeda comum em 2002, o Euro, que por sua vez atrelou ainda mais as economias dos países participantes, mostrando uma orientação mais mercadológica da UE. (BECKFIELD, 2005). A UME, por sua vez, impõem medidas de estabilidade econômica aos países, que podem resultar em aumento nos níveis de desemprego daqueles que tentam se encaixar nas mesmas. (KORPI, 2006).

Tais medidas determinam disciplina fiscal, baixos

<sup>6</sup> Para mais informações sobre a União Europeia ver: <[https://europa.eu/european-union/index\\_pt](https://europa.eu/european-union/index_pt)>. Acesso em 7 mar 2018.

níveis de inflação e déficit governamental, além de convergência orçamental aos países membros. Entre elas, podemos citar um déficit máximo de 3% e dívida máxima de 60% do PIB. Ademais, para adentrarem na Zona do Euro, os países deveriam seguir orientações que exigiam estabilidade dos preços e taxas de juros, além da manutenção da solidez e a sustentabilidade das finanças públicas, com taxas de juro de longo prazo.<sup>7</sup>

O processo de integração europeia, por sua vez, criou um sistema político e social no qual “os atores políticos alteram preferências pré-existentes, expectativas e comportamentos, enquanto resultado da interação com outras forças políticas e econômicas europeias.” (TAGUE, 2006, p.281, tradução própria). Entre essas preferências está a premissa do Estado de Bem-estar europeu em buscar alcançar o pleno emprego, impondo aos países tal objetivo. No entanto, “com o desmantelamento dos controles de capitais transfronteiriços e a crescente integração europeia, [...] manter o pleno emprego se tornou muito difícil, especialmente em países menores.” (KORPI, 2006, p.260, tradução própria). Dessa forma, a análise das mudanças no mercado de trabalho e nos níveis de desemprego colocam-se como pontos de grande relevância quando se trata do estudo do movimento de retração do Estado de Bem-estar e, por isso, não deve ser deixado de lado.

Com esse objetivo em mente, daremos especial atenção aos países que fazem parte do modelo “continental” ou “corporativista” (ESPING-ANDERSEN, 1990) na nossa análise, dado que, mesmo com diferenças em “níveis de emprego e desemprego, sistemas de relações industriais e instituições políticas” (SCHARPF, 2000, p.104, tradução própria) esses países possuem duas características em comum: todos faziam parte da UME, operando, à época, sob um regime monetário restrito; e suas estruturas de bem-estar eram bastante influenciadas pelo modelo original de

Bismarck. O que se colocou como questão central para esses países à época foi, principalmente, o quanto eles teriam de alterar seu modelo de Estado de bem-estar baseado na família e ideais social-democráticos para abrir espaço a um modelo de cunho liberal. (SCHMIDT, 2000).

Quais foram as respostas dadas pelos países pertencentes à tipologia continental aos desafios impostos pelas vicissitudes ocorridas no período analisado? Podemos analisar esse questionamento através das reformas políticas e econômicas colocadas em prática pelos governos desses países à época, principalmente focando nas políticas voltadas para o mercado de trabalho, as quais podem ser observadas pelos quadros abaixo (ver página seguinte):

<sup>7</sup> Para mais informações sobre os critérios de convergência do Euro, ver: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_pt.pdf)>. Acesso em 3 out 2018.

Quadro 1 - Reformas implementadas nos mercados de trabalho: Décadas 1970-1990 (França, Itália, Holanda e Alemanha) (continua)

País	Década/Ano	Reforma	Consequências	Intensidade da Reforma
França	1976	Posição fiscal e monetária mais restritiva	Redução das taxas de inflação, mas com aumento do desemprego	Gradual
	1978	Aposentadoria precoce	Redução da participação de homens acima de 55 anos no mercado de trabalho	Gradual
	1980	Introdução do salário mínimo	Redução do espaço dos sindicatos na negociação dos salários e ganho de poder do governo conservador	Radical
	1980-90	Atendimento aos critérios do Tratado de Maastricht	Queda do nível de emprego no setor privado; Austeridade e privatização; Desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho	Radical
	1990	Apreciação do Franco	Redução do nível de emprego	Gradual
Itália	1970-80	Desvalorização da Lira e aumento do valor unitário do trabalho	Inflação crescente entre 1973-1984	Gradual
	1980	Política Monetária restritiva e flexibilização do mercado de trabalho	Redução da inflação e redução dos níveis de emprego; Entrada significativa de mulheres no mercado de trabalho, que não foi totalmente absorvida; Impactos negativos na mobilidade dos trabalhadores com as aposentadorias precoces, se tomando instrumentos para evitar demissões	Radical
	1990	Atendimento aos critérios de déficit do Tratado de Maastricht, para entrada na UME	Aumento de impostos e redução de gastos sociais, que foram obtidos através de reduções no financiamento da saúde e reformas no sistema de pensões; Aumento do desemprego; Desregulamentação e privatização das estruturas do Estado de bem-estar, com a introdução em 1992 de uma política de salários que os ajustassem às taxas de inflação; Aumento da idade para aposentadoria; Aumento do tempo de contribuição; Aumento das taxas de contribuição social	Radical

País	Década/Ano	Reforma	Consequências	Intensidade da Reforma
Holanda	1970-80	Política Monetária Forte	Redução do emprego no setor privado e do emprego geral	Gradual
	1980	Retração fiscal	Déficit público de 5% e cortes em benefícios sociais em 10% em 1987, que não foram suficientes para cobrir o nível de desemprego ("welfare without work")	Radical
	1980-90	Reorganização do sistema de bem-estar social	Restrição das normas de elegibilidade para pessoas com deficiência; Mercantilização do sistema de pensões; Criação de empregos de meio horário; Flexibilização com redução da jornada de trabalho	Radical
Alemanha	1970-80	Busca por equalização dos salários entre as Alemanhas Ocidental e Oriental	Perda do valor do salário real	Gradual
	1980-90	Política monetária restritiva e prevenção de aumento adicional no custo do bem-estar	Queda na participação do trabalho na renda nacional; Suspensões temporárias ou atrasos no ajustamento das pensões com o salário bruto, além de reduções nos benefícios para desempregados	Radical

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos por SCHARPF, 2000; HEMERIJCK e SCHLUDI, 2000. HEMERIJCK et al, 2000; MANOW e SAILS, 2000; LEVY, 2000; FERRERA e GUALMINI, 2000.

Avaliando os dados mostrados pelo quadro acima, vemos que os países adotaram políticas fiscais e monetárias mais restritivas, principalmente para atender aos critérios impostos em Maastricht. Dentro disso, tais ações tiveram como principais consequências a reestruturação das políticas de bem-estar social, restrições aos critérios de elegibilidade, cortes nos benefícios, aumento do desemprego, além do aumento do tempo e taxas de contribuição, significando um movimento de desregulamentação das estruturas do Estado de Bem-estar Social destes países. Além disso, faz-se necessário fazer uma síntese das reformas ocorridas na Europa Continental, de modo a entendermos as mesmas dentro de um contexto mais geral, o que pode ser analisado pelo quadro abaixo:

Quadro 2 – Síntese das Reformas no mercado de trabalho dos países continentais: 1970-90

Décadas	Reformas
1970	Abertura a políticas restritivas de consolidação fiscal e privatização
1980	Restrição salarial para evitar o aumento do desemprego
1990	Respostas aos requisitos impostos pelo Tratado de Maastricht; Perda de espaço dos sindicatos na barganha por melhores salários; Reformas nos sistemas de pensões; Flexibilização do mercado de trabalho a partir de medidas como aumento da demanda por trabalho não especializado (geralmente relacionado à participação feminina), expansão de trabalhos de meio horário e flexibilização das horas de trabalho, “desegmentação” do mercado de trabalho (relaxamento de políticas voltadas para a força de trabalho mais estabilizada, significando melhoras para a força de trabalho menos estabilizada), além da reconciliação entre família e trabalho (com maior participação feminina no mercado de trabalho) e restrições sobre os critérios de elegibilidade para os benefícios de desemprego.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos por SCHARPF, 2000; HEMERIJCK e SCHLUDI, 2000.

A partir da análise dos dados acima e das mudanças estruturais trazidas pelos desafios colocados às políticas de bem-estar dos países pertencentes à tipologia continental do Welfare State, vemos que os problemas econômicos da época não eram os únicos, mas também fatores como mudanças sociais endógenas, atitudes em relação ao trabalho, e particularmente o papel assumido pela maior participação feminina na força de trabalho demandavam uma resposta das instituições de Bem-estar Social. Ademais, os ideais de cunho neoliberal que deram impulso à essas transformações estruturais na economia foram aplicados às novas estruturas do Estado de bem-estar e do trabalho, promovendo, por sua vez, maior responsabilidade individual com a seguridade social acima de certos fatores mínimos, dando bases para soluções baseadas no mercado, acima das provisões estatais, como pensões e proteção do mercado de trabalho. Deve-se acrescentar, também, a pressão exercida pelas demandas colocadas pela UE de modo que os países se encaixassem em suas diretrizes, fazendo com que, muitas vezes, suas políticas de bem-estar tivessem de ser redesenhadas e reestruturadas.

Com isso, “reconciliar políticas neoliberais com os valores do Estado de bem-estar de solidariedade e revogação da exclusão se tornaram essenciais.”

(SCHMIDT, 2000, p. 294-95, tradução própria). Ademais, há que se entender o papel das reformas enquanto mecanismos que alteraram o processo de redistribuição do bem-estar social, dada a abertura de espaço para uma maior participação privada. No entanto, percebe-se que mesmo havendo um movimento de retração, algumas políticas tiveram perfil mais progressista, buscando melhoras através da integração econômica, mesmo que isso significasse uma reconfiguração do papel do Estado enquanto provedor de bem-estar. Dessa forma, vemos que o Estado de bem-estar muda sua configuração “tradicional, centrada na seguridade, se adaptando lentamente para responder aos novos riscos sociais” (KERSTENETZKY, 2012, p.466-67, editado), além de os próprios objetivos dos atores políticos e o contexto político serem distintos. (PIERSON, 1996).

### Conclusão

Mudanças no contexto internacional, puxadas por ideais de cunho neoliberal, deram ímpeto a reformas estruturais na economia dos países europeus, promovendo, por sua vez, transformações nas estruturas de seus modelos de bem-estar social e mercados de trabalho. Esse movimento trouxe maior responsabilidade individual com a seguridade social acima de certos fatores mínimos, dando bases para soluções baseadas no mercado,

acima das provisões estatais, diferentemente do que se observa nas décadas de expansão do Estado de bem-estar social.

Dessa forma, apesar das variações observadas no ritmo e na intensidade das reformas realizadas nos mercados de trabalho dos países pertencentes à União Europeia, principalmente aqueles pertencentes à tipologia continental, todos caminharam na direção de maior flexibilização da proteção social. Isso devido, principalmente, ao forte impulso trazido pelas transformações globais, as quais apontaram para uma mesma direção. Faz-se importante, no entanto, destacar a importância do desenho institucional de cada país, os quais trouxeram respostas distintas para tais transformações, porém com uma mesma orientação.

A União Europeia, enquanto instituição supranacional, faz parte desse processo, não sendo capaz de imprimir um sentido diferente para tais mudanças. Em contrapartida, os países-membros mostraram resistência ao delegar essa agenda no âmbito supranacional, também trazendo grandes desafios para essa instituição.

Sendo assim, faz-se importante a análise do papel de diferentes contextos e atores que podem influenciar o movimento de inflexão e mudança das estruturas do Estado de bem-estar social, além do entendimento de sua trajetória histórica, que é o primeiro passo para que possamos entender sua trajetória mais recente, sendo ponto frutífero para futuras investigações.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n.39, p. 3-40, 1995.
- BELÉM LOPES, D. A volta do pêndulo: revitalização das políticas sociais no Brasil e no mundo. In: *Pensar BH/Política Social*. Prefeitura de Belo Horizonte/Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, Belo Horizonte, n. 32, ago. 2013, p. 5-9.
- BLOCK, F. & EVANS, P. The State and the Economy. In: SMELSER, N. J. & SWEDBERG, R. (Eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton/New York: Princeton University Press/Russel Sage Foundation, 2nd edition, 2005, pp. 505-26.
- BRIGGS, A. The Welfare States in Historical Perspective. *Archives Européennes de Sociologie*, II, 1961, p. 221-258.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nova Jersey, Princeton University Press, 1990. 260 p.
- ESPING-ANDERSEN, G. Welfare States and the Economy. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Eds.) *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1995, pp. 711-732.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. *The Welfare State Reader*. Cambridge Polity Press. 2006.
- FERREIRA, C. G. O Fordismo, suas crises e algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Nova Economia*. Vol. 7, n.2, 1997.
- FERRERA, M.; GUALMINI, E. Italy Rescue from Without? In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) *Welfare and Work in the Open Economy: from vulnerability to competitiveness*. Oxford University Press, New York, 2000.
- HAY, C. Globalization, Economic Change and The Welfare State: The 'Vexatious Inquisition of Taxation'? In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. *The Welfare State Reader*. Cambridge Polity Press, Cambridge, 2006.
- HEMERIJCK, A.; SCHLUDI, M. Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses. In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) *Welfare and Work in*

- the Open Economy: from vulnerability to competitiveness. Oxford University Press, New York, 2000.
- HEMERIJCK, A; UNGER, B.; VISSER, J. How Small Countries Negotiate Change: Twenty-five years of policy adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium. In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) Welfare and Work in the Open Economy: from vulnerability to competitiveness. Oxford University Press, New York, 2000.
- KERSTENETZKY, C. L. Sobre a “Crise” do Estado de Bem-Estar: Retração, Transformação Fáustica ou o Quê? DADOS Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 2, 2012, pp. 447 a 485.
- KORPI, W. Welfare-State Regress in Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. The Welfare State Reader. Cambridge Polity Press, Cambridge, 2006.
- LEVY, J. D. France Directing Adjustment? In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) Welfare and Work in the Open Economy: from vulnerability to competitiveness. Oxford University Press, New York, 2000.
- MANOW, P.; SAILS, E. Adjusting Badly the German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) Welfare and Work in the Open Economy: from vulnerability to competitiveness. Oxford University Press, New York, 2000.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. The Welfare State Reader. Cambridge Polity Press, Cambridge, 2006.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. The making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire. London: Verso, 2012
- PIERSON, P. Origins and Development of the Welfare State 1880-1975. In: Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Cambridge Polity Press, 1991.
- PIERSON, P. The New Politics of the Welfare State. Cambridge University Press, 1996.
- PIRES, M. C. C. Regimes Cambiais: Um Modelo Alternativo para o Brasil. Revista de Economia Política, vol. 25, nº 2 (98), pp. 101-114, abril-junho/2005
- PRZEWORSKI, A. A Social Democracia como fenômeno histórico. Lua Nova. No.15 São Paulo Out. 1988.
- SCHARPF, F. W. Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities. In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) Welfare and Work in the Open Economy: from vulnerability to competitiveness. Oxford University Press, New York, 2000.
- SCHMIDT, V. A. Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.) Welfare and Work in the Open Economy: from vulnerability to competitiveness. Oxford University Press, New York, 2000.
- STARKE, P. The Politics of Welfare States Retrenchment: A Literature Review. Social Policy & Administration. Vol.40, N.1, Feb. 2006, p. 104-120.
- TEAGUE, P. Deliberative Governance and EU Social Policy. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. The Welfare State Reader. Cambridge Polity Press, Cambridge, 2006.