

ARTIGO

A COMPLEXIDADE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS

Resumo

O trabalho busca apresentar os motivos pelos quais o Estado é visto como provedor de políticas sociais a partir das ideias de direitos civis, políticos e sociais, e que esses apresentam uma ordem lógica e cronológica. Para isso expõe que o regime adotado em um país quanto à provisão de serviços e criação de políticas sociais possui forte relação com os papéis atribuídos à triade Estado, mercado e família, que formam os pilares de sustentação para a garantia dos serviços sociais e do bem-estar dos indivíduos. A partir disso, se demonstra que o Estado e o mercado interagem continuamente ao longo da história e definem as formas de provisão social presentes nos países, variando de acordo com as demandas da sociedade, que sofrem alterações na medida em que há mudanças nas estruturas familiares. A partir do momento em que se analisam as necessidades humanas, e se define, seja legalmente ou por meio de um mandato governamental, quais são dadas como direitos sociais (iniciativa pública) e quais são relegadas ao mercado (iniciativa privada) é possível analisar as escolhas. Para aquelas tidas como direito social o Estado passa a colocar sobre sua responsabilidade a execução de determinados serviços sociais, e esses passam a ser considerados políticas públicas com cunho social, ou seja, são políticas sociais. Assim, o trabalho busca apresentar o motivo pelo qual o Estado é provedor de serviços sociais, e de como esses serviços sociais são escolhidos para a provisão.

Palavras-chave

Políticas Sociais, Estado, Família, Mercado.

* Mestrando no curso do Programa de Pós-Graduação em Demografia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: fernandojr@cedeplar.ufmg.br

Abstract

The study aims to present the reasons why the state is seen as a provider of social policies from the ideas of civil, political and social, and that these have a logical and chronological order. To do so exposes the system adopted in a country as the provision of services and the creation of social policies has a strong relationship with the roles assigned to the triad state, market and family, who form the pillars of support for the guarantee of social services and well being of individuals. From this, it shows that the state and the market interact continuously throughout history and define the forms of social provision at country, varying according to the demands of society, which are altered to the extent that there are changes in family structures. From the moment in which human needs are analyzed and defined, either legally or through a government mandate, which are given as social rights (public initiative) and which are relegated to the market (private) it is possible to analyze the choices. For those regarded as social law the state will put on their responsibility to perform certain social services, and these are now considered public policies with a social nature, ie, they are social policies. Thus, the study aims to present the reason the state is provider of social services, and how these are chosen for social services provision

Keywords

Social Policies, State, Family, Market.

Introdução

A provisão de serviços sociais na maioria dos países é uma mistura de provisão social pública e privada. O Estado e o mercado interagem continuamente ao longo da história e definem as formas de provisão social presentes nos países. Com a análise do mix público-privado tem-se o escopo das necessidades humanas que são dadas como direito social (iniciativa pública) e quais são relegadas ao mercado (iniciativa privada). (Esping-Andersen, 1991)

Para as provisões sociais serem consideradas públicas elas devem ser diretamente legisladas e administradas pelo Estado ou deve existir um mandato governamental para que setor privado forneça o serviço. A relação causal proposta por Esping-Andersen (1991) é que o mix público privado reflita a estrutura de provisão do bem-estar de um país. A partir do momento em que o Estado coloca sobre sua responsabilidade a execução de determinados serviços sociais, esses serviços sociais passam a ser considerados políticas públicas com cunho social, ou seja, são políticas sociais.

1. A Concepção de Políticas Sociais

Para que se possa entender o desenvolvimento das políticas sociais, é necessário entender o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais, conseqüentemente o conceito de cidadania. Marshall (1967) postulava o conceito de cidadania como a igualdade qualitativa entre os indivíduos de uma sociedade, ou seja, como a participação integral na comunidade: todos deveriam ser admitidos como membros completos da sociedade. A cidadania seria, em síntese, o direito de ter direitos.

Em um ensaio de 1873, Marshall (1967) questionou se haveria base válida para a opinião segundo a qual o progresso, mesmo que vagaroso, chegue ao ponto em que todo homem, devido à ocupação pelo menos, seja um cavalheiro (entendendo “cavalheiro” como “civilizado”). Segundo ele, quando o avanço técnico houver reduzido o trabalho pesado a um mínimo, e esse mínimo for dividido em pequenas parcelas entre todos, então se considerarmos as classes trabalhadoras como homens que tenham trabalho excessivo a fazer, as classes trabalhadoras terão sido abolidas. Contudo, seu sistema diferia fundamentalmente do socialismo, pois preservava os elementos fundamentais de um mercado livre.

Marshall (1967) aceitava como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação qualitativa entre o homem que era por ocupação, ao menos, um cavalheiro e o indivíduo que não o fosse.

Há, portanto, uma espécie de igualdade humana básica, associada ao conceito de cidadania, a qual não é inconsistente com as desigualdades econômicas. No entanto, ele se referia apenas às obrigações e não aos direitos de cidadania, do contrário o Estado assumiria a responsabilidade de conceder esses direitos, o que levaria a atos de interferência.

Nesse sentido, a ideia de igualdade empregada no status de cidadão está dissociada da concepção de igualdade econômica. O conceito de cidadania é dividido em três partes: civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual (ir e vir, imprensa, pensamento e fé; propriedade, celebrar contratos válidos, justiça); o político se refere ao direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros desse organismo; e o social é tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967)

Marshall (1967) propõe que a cidadania se constitui através de uma sequência cronológica e lógica. Cronológica, porque primeiro se desenvolvem os direitos civis- aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei- depois os políticos- direito de participar do governo da sociedade, significando a capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado- para então se chegar aos direitos sociais- aqueles que permitem a participação igualitária de todos os membros da comunidade, nos padrões básicos de vida, garantem, portanto, a participação na riqueza coletiva. Lógica, porque o progresso da cidadania está atrelado ao desenvolvimento econômico.

Para Marshall (1967), a igualdade aplicada à cidadania é composta, primeiramente, pela consagração dos direitos civis (liberdade de ir e vir, direito à propriedade, direito à justiça), que atribuíam aos indivíduos o direito de defender e afirmar todos os seus direitos em termos de igualdade com os outros, instituindo-os como iguais perante a Lei, mas não necessariamente perante os aspectos econômicos.

Marshall (1967) coloca que nas sociedades antigas, os direitos civis, políticos e sociais se confundiam e eram fundidos em apenas um. Isso acontecia porque não havia separação do Estado nas suas diferentes funções e os direitos civis de cada um dependiam de seu status na sociedade, não eram universais. Na sociedade feudal, por exemplo, não havia nenhum princípio de igualdade entre os homens e os princípios das classes prevaleciam, de forma que a classe na qual a pessoa nascia determinava quais direitos ela teria.

Marshall (1967) coloca que a primeira grande contribuição do capitalismo para o desenvolvimento dos direitos de cidadania civis foi que, com ele, estabeleceu-se o primeiro direito civil universal: o direito ao livre trabalho, quando todo ser humano passou a ser dono da sua própria mão de obra e livre para trabalhar em qualquer atividade. O reconhecimento deste acarretava uma nova suposição segundo a qual as restrições eram uma ofensa à liberdade do súdito e uma ameaça à prosperidade da nação. Seguiu-se, então, uma adição gradativa de novos direitos a um status já existente e que pertencia a todos os membros adultos (homens) da comunidade. Esse caráter universal do status se originou naturalmente do fato de que era essencialmente o status de liberdade e na Inglaterra do século XVII todos os homens eram livres, confundindo-se o conceito de “liberdade” e “cidadania”. O trabalho servil tornou-se livre, ou seja, podia-se estabelecer relações com os mais diversos parceiros. Marshall (1967) defende um ponto de vista evolucionista, e, a partir de um direito os outros foram surgindo. Para ele, foi esse direito que serviu como base para o aparecimento dos outros direitos civis.

Além disso, Marshall (1967) coloca que o desenvolvimento do capitalismo, através da industrialização, possibilitou um fortalecimento ainda maior dos direitos civis. Marshall (1967) ao estudar a Inglaterra, verifica que os ingleses, com base nos direitos civis e nas liberdades civis tiveram espaço para reivindicar o direito de votar, de participar do exercício do governo. Os direitos políticos consistiram não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. Uma Lei de 1832 aboliu o monopólio de grupo fechado, onde ninguém podia penetrar por seus próprios esforços, ampliando o direito de voto aos locatários e arrendatários de base econômica suficiente. Dessa forma, o direito de voto ainda era um monopólio de grupos, mas tinha dado o primeiro passo para se tornar um monopólio de um tipo aceitável para as idéias do capitalismo do século XIX. Os direitos políticos ainda não estavam incluídos nos direitos da cidadania, mas nenhum cidadão sã e respeitador da lei era impedido, devido ao status pessoal, de votar. Apenas no século XX os direitos políticos foram associados à cidadania, quando a Lei de 1918, pela adoção do sufrágio universal, transferiu a base dos direitos políticos do substrato econômico para o status pessoal.

Marshall (1967) coloca que os direitos civis eram, em sua origem, acentuadamente individuais, e esta é a razão pela qual se harmonizaram com o período individualista do capitalismo. Esses direitos se tornaram para os trabalhadores um instrumento para elevar seu status econômico e social, ou seja, para reivindicar sua habilitação a certos direitos sociais. Mas o método para assegurar tais direitos é o

exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende do cumprimento das obrigações gerais da cidadania. Nesse, sentido foram os direitos políticos que permitiram que, através da representatividade de novas classes, antes preteridas do exercício do poder político, que as demandas sociais são capazes de entrar na agenda política e modificar a estrutura de participação na riqueza (compreendida como padrões mínimos de vida, não apenas em aspectos econômicos).

Com a participação, foi possível que outras classes chegassem ao poder, como o Partido Trabalhista, e são essas classes que introduzem os direitos sociais. Foram criados certos mecanismos na tentativa de neutralizar esses efeitos negativos da desigualdade econômica sobre a igualdade básica; mas apenas com a instituição de uma consciência de igualdade social sobre os indivíduos foi possível minar o preconceito de classe e efetivar o gozo dos direitos já consagrados. Assim, a participação nas comunidades locais e associações funcionais constituiu a fonte original dos direitos sociais. Essa fonte foi complementada e progressivamente substituída por uma Poor Law e um sistema de regulamentação de salários, este último entrando rapidamente em decadência no século XVIII por infringir o princípio individualista do contrato de trabalho livre. A Poor Law era um item num amplo programa de planejamento econômico cujo objetivo geral não era criar uma nova ordem social, e sim preservar a existente com um mínimo de mudança essencial. Oferecia assistência somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta, e àqueles outros fracos que desistiam da luta, admitiam a derrota e clamavam por misericórdia. A Poor Law tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante dos seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos.

A mesma tendência foi mostrada pelas Factory Acts mostram, negando proteção ao homem adulto e limitando às mulheres e crianças, que eram protegidas justamente por não serem cidadãos, de modo que, se desejassem gozar da cidadania com todos os seus direitos, tinham que desistir da proteção. Já a educação foi tratada de modo distinto, devendo ser considerada não como um direito da criança de frequentar a escola, mas como um direito do cidadão adulto de ter sido educado, sendo a educação um pré-requisito necessário da liberdade civil. No fim do século XIX a educação primária não era apenas gratuita, mas obrigatória, sendo um dever social e não apenas individual, pois o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros. (MARSHALL, 1967)

Posteriormente, os direitos sociais foram incorporados ao status de cidadania sob a visão de que os serviços sociais não eram um meio de equalizar economicamente a sociedade, mas um mecanismo de instauração da igualdade de oportunidades: o Estado garantiria o mínimo de bens e serviços essenciais visando igualar o status de cidadão de todos os indivíduos, e não o seu nível de renda. Pode-se dizer que os direitos civis teoricamente, não entram em conflito com as desigualdades de classes sociais instauradas pelo capitalismo, assim como os direitos políticos (de votar e ser votado), em segunda instância, também não. A igualdade perante a Lei era garantida e a liberdade de mercado era mantida em paralelo. Mas, ao desenvolver-se um sentido mais humano de igualdade social, faz-se uma segunda análise da sociedade construída pelo regime capitalista. Mesmo após a instauração formal dos direitos civis, na prática observavam-se falhas de execução concretizadas principalmente pela parcialidade e pelos preconceitos de classe derivados das desigualdades econômicas; no caso dos direitos políticos, essas falhas materializavam-se pela intimidação das classes inferiores pelas superiores no momento do voto.

Esse conceito vai de encontro com a contribuição essencial no campo do desenvolvimento recente que foi dada por Amartya Sen, em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, publicado em 2000. A visão de desenvolvimento proposta por Sen (2000) pode ser resumida como um processo contínuo de expansão das liberdades substantivas e individuais das pessoas que compõem uma sociedade. Sen (2000, p.57) argumenta que “a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar”. Assim, o desenvolvimento tem uma relação direta com a melhoria da qualidade de vida que se leva e as liberdades que se desfruta. Assim, quando se expande o emprego e a arrecadação do setor público, deve-se permitir ao governo fazer políticas públicas, e principalmente sociais para as pessoas mais carentes. É preciso enxergar que o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais das pessoas.

2. O Desenvolvimento das Políticas Sociais

Segundo Faria (1998), o regime adotado em um país quanto à provisão de serviços e criação de políticas sociais possui forte relação com os papéis atribuídos à tríade - Estado, mercado e sociedade civil (nos textos denominado como família). A configuração das inter-relações entre essas três instituições são capazes de promover diferentes arranjos de bem-estar social

A provisão das demandas por serviços sociais recai sobre os elementos da tríade. Assim, Estado, mercado e família formam pilares de sustentação para a garantia dos serviços sociais e do bem-estar dos indivíduos. Essas instituições, conforme se estruturam, impactam profundamente uma às outras e são mutuamente impactadas. Por exemplo, a estrutura familiar – o número de filhos, a posição da mulher como dona de casa e no mercado de trabalho, o cuidado com os idosos e com as crianças – influencia as políticas sociais do Estado que são direcionadas para determinada estrutura familiar. Ao mesmo tempo, as perspectivas de futuro dos membros dessa família influenciam a estrutura familiar de acordo com as políticas do Estado. O mercado também influencia e é influenciado à medida que oferece esses serviços sociais suprindo uma demanda não abarcada pelo Estado e pelas famílias, ou ainda, oferecendo serviços com maior qualidade. (FARIA, 1998). A figura 1 abaixo explicita a influência que uma instituição exerce em outra e os pilares para a garantia dos serviços sociais.

Conforme o papel de cada uma dessas instituições - Estado, mercado e famílias - na provisão desses serviços denota-se uma configuração diferente das formas como os serviços sociais são alocados em determinada sociedade. No entanto, é importante que os arranjos institucionais formem um arcabouço suficiente para a garantia efetiva dos direitos sociais. A intervenção estatal é dimensionada também a partir do tamanho do papel do Estado como garantidor desses serviços. Porém, esses papéis são dinâmicos e se modificam com o tempo, modificando também o ônus da garantia de determinado serviço e fazendo surgir novas demandas sociais (FARIA, 1998).

2.1. O desenvolvimento das políticas sociais no “Welfare State”

A partir da segunda metade do século XX marcou o início de uma nova era mundial. Chegava ao fim um período de grandes tensões, marcado, principalmente, por duas grandes guerras, que transformaram a dinâmica global, tanto do ponto de vista sócio-econômico, quanto da ótica política e cultural. Na medida em que a sociedade se recuperava de um trauma ainda recente, os governos procuravam rever sua lógica de ação. Se a geografia física do planeta passava por uma reconstrução sem precedentes, o papel do Estado Nacional experimentava uma reformulação tão grande, quanto a destruição observada por seus territórios. (FARIA, 1998)

Diante desse cenário, o chamado Estado de Bem-Estar Social foi a saída encontrada pelos países para sustentar as reformas demandadas pela população. No decorrer do período pós-guerra, o rápido crescimento de quem recomeçara do zero permitiu a existência de um importante excedente econômico. Tais recursos extrapolaram as necessidades governamentais e ficaram à disposição dos gestores. Impul-

sionado pelo desenvolvimento e orientado pelas políticas Keynesianas, o “Welfare State” passou, então, por um processo de franca ascensão, marcado, em grande medida, pela proteção do governo aos cidadãos e conseqüente institucionalização dos direitos de cidadania.

Simultaneamente a essa expansão, a lógica centralizadora deu os novos rumos das instituições estatais. Resultado do amplo esforço de guerra empreendido pelos países mais afetados pelo confronto, a centralização levou a um aumento significativo da capacidade administrativa do Estado. Se a defesa nacional é função exclusiva do poder público, não é difícil imaginar o inchaço pelo qual passou a administração pública, com o advento das atividades bélicas.

Nesse contexto, o “Welfare State” encontrou solo fértil para sua proliferação. Com o excesso de recursos, a teoria de Keynes e a superestrutura administrativa em mãos, o governo pôde, enfim, prover os mais diversos serviços sociais, acelerando a recuperação do pós-guerra e abraçando a população nacional. A partir daí, estava garantido o terceiro grupo de direitos da cidadania de Marshall, oferecido não só de forma legal, mas também na prática social.

De acordo com Faria (1998), o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, anteriormente explicado, fez com que a participação das famílias na provisão de serviços aos indivíduos diminuísse. Nessa perspectiva teórica, o processo de industrialização, caracterizado pela especialização da atividade produtiva, levou a profundas transformações na sociedade, modificando o papel de instituições tradicionais como a família e provocando a marginalização de alguns grupos sociais. Com isso, novas demandas surgem para o Estado, que passa a assumir a função de garantir determinados padrões mínimos de vida por meio das políticas sociais. Entretanto: “(...) somente nos países em que a economia, as burocracias públicas e o sistema político tivessem alcançado um dado nível de desenvolvimento haveria condições de proporcionar determinados benefícios e serviços públicos.” (FARIA, 1998, p. 40)

Assim, as políticas sociais são entendidas como requisito e consequência da economia e da tecnologia industriais, o que explica a diferença existente entre os padrões de política social dos países industrializados e dos países subdesenvolvidos. Com base em seu trabalho de 1975, Wilensky conclui que o crescimento econômico combinado com a mudança demográfica e a burocratização eram a “causa fundamental da generalização do welfare state”. (WILENSKY apud FARIA, 1998, p. 41).

Assim, a partir da Teoria da Convergência, pode-se entender que o avanço tecnológico, associado à maior especialização no processo produtivo, fez com que a produtividade aumentasse. As mulheres entraram no mercado de trabalho, as taxas

de natalidade diminuíram e houve o aumento da expectativa de vida da população. Tanto as famílias inseridas na lógica do mercado quanto àquelas marginalizadas aumentaram suas demandas ao Estado para o provimento de serviços sociais, sendo que este buscou atendê-las prontamente. O papel de cada uma das instituições – família, mercado, Estado - mudou (FARIA, 1998).

Porém, a partir da década de 70, os “Anos de Ouro do Capitalismo” entraram em crise. Nessa época, observou-se baixo crescimento econômico, surtos inflacionários e desequilíbrios fiscais em várias nações do mundo. Assim, com um aumento desenfreado dos gastos públicos e uma dívida cada vez maior levaram o “Welfare State” à decadência, já que o excedente não acompanharia o crescimento das despesas e a capacidade de financiamento se tornaria cada vez mais limitada. Assim, a harmoniosa relação de políticas keynesianas e sociais tornou-se conflitiva.

Draibe e Wilnes, (1988) colocam que existem duas principais teorias que buscam explicar o motivo da crise do “Welfare State”, os progressistas e os conservadores.

Draibe e Wilnes (1988) definem os progressistas como aqueles defensores de graus cada vez menores de pobreza, desigualdade e injustiça. Conforme a OCDE, o Welfare State estaria se transformando em um Welfare Society através da customização das demandas e da gestão participativa das comunidades. Além disso, a Welfare Society seria construída através da utilização mais democrática, racional e humana dos recursos. O argumento econômico a favor da existência do Welfare State assentava-se na ideia de se repensar o Estado de Bem-Estar social no sentido de garantir que essa instituição seja estável inclusive em situações de crise. Para tanto, seria necessário rever as formas de financiamento dos programas sociais e a estrutura tributária do Estado.

Draibe e Wilnes (1988) definem os conservadores como aqueles que advogam que os gastos sociais do Estado estariam gerando desequilíbrios orçamentários que, por sua vez, penalizam a atividade produtiva e, assim, produzem inflação e desemprego. Eles entendiam que a intervenção estatal é perniciosa ao funcionamento da economia, pois a emissão de moeda gerava inflação e a tributação encarecia a produção – o que, por fim, produzia desemprego.

Porém, tanto conservadores quanto progressistas entendiam que uma crise econômica representa um dilema para a sociedade: trata-se de uma situação de necessidade de aumento dos gastos sociais e de simultânea queda de receita. Ambos entendiam que os gastos sociais do Estado são insustentáveis, na medida em que os recursos extraídos para o financiamento do Welfare State são provenientes da massa trabalhadora e, com o passar dos anos, essa não comporá mais a força de

trabalho, sendo que, talvez, nem mesmo será substituída por novos entrantes, dada a tendência de envelhecimento populacional. As duas teorias também entendem que a inclusão de um novo programa social é sempre acompanhada de mais outro. Em outras palavras, trata-se de uma situação de demandas infinitas e recursos finitos, ou seja, a quantidade de programas sociais cresce a um taxa maior que a receita do Estado. Assim, Pierre Rosavallon citado Draibe e Wilnes (1988) acredita que a crise do Estado de Bem-Estar Social representa muito mais que uma crise financeira: trata-se do esgotamento de uma forma de provisão social.

De uma maneira geral, o Estado de Bem Estar Social passou a ser repensado a partir da década de 80 do século passado. Tanto conservadores quanto progressistas reconheceram essa crise, todavia, cada um defendeu soluções diferenciadas para a mesma. Os conservadores apostaram na redução do papel centralizador e intervencionista do Estado. Já os progressistas acreditaram na descentralização e autonomização das políticas sociais através de formas mais participativas dos beneficiários (DRAIBE E WILNES, 1988).

2.2 O desenvolvimento das políticas sociais atualmente

Esping-Andersen (1995) coloca que o Welfare State significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. 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 direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. O Welfare State nasceu para responder aos desafios da era industrial e para atender aos interesses do Estado-nação.

O contexto de referência externo é, nos dias atuais, radicalmente diverso. As premissas que guiaram a construção desses Welfare States não são mais vigentes. A busca por um crescimento não-inflacionário induzido pela demanda atualmente é algo quase que impossível. Atualmente, é o setor de serviços e não mais à indústria, a garantia da economia no pleno emprego; além disso, a população está passando por um processo de envelhecendo de maneira ligeira e o papel da família tem mudado, não sendo essa essencialmente dependente do homem, uma vez que a mulher também está participando de maneira mais ativa do mercado de trabalho. (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Os Welfare States contemporâneos enfrentam grandes desafios, e muitas vezes diversos. Alguns desses desafios são gerados pelo próprio Welfare States, outros são

gerados por relações macroeconômicas exógenas ao processo. Um dos problemas endógenos é a incapacidade do sistema de seguridade social atender às necessidades da população, que passa por mudanças na estrutura familiar, na estrutura ocupacional e no ciclo de vida. Isso ocorre principalmente devido ao fato de que os ideais de universalismo e igualdade não são mais aplicáveis à nova estrutura populacional, uma vez que, a classe operária industrial não é mais relativamente homogênea. A diferenciação das ocupações e do ciclo de vida que caracteriza a sociedade pós-industrial implica necessidades e expectativas mais heterogêneas. A grande incerteza profissional, as demandas por maior flexibilidade as mudanças nos arranjos familiares e no emprego feminino fazem com que os cidadãos enfrentem riscos também mais diversificados. Um fato que complica a mudança na estrutura no sistema de seguridade social são as condições econômicas, que apresenta um crescimento mais lento e uma “desindustrialização”. Dessa maneira, há uma insatisfação por parte da população com o modelo de Welfare States adota, uma vez que esse se torna incapaz de atender às demandas e necessidades emergentes desse novo padrão populacional. (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Assim, Esping-Andersen (1995) coloca que muitos acreditam existir um trade-off entre o crescimento econômico e um sistema de seguridade social universal, generoso e igualitário que alcance toda a população. Dessa maneira, o autor coloca que desde o início da década de setenta, pode-se identificar três respostas diferentes para solucionar a crise do Welfare States frente às transformações sócio-econômicas e demográficas:

Os países escandinavos, que 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 — que favoreceram uma estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho combinada a certo grau de erosão do Welfare State. E, finalmente, os países da Europa Continental, — como a França, a Alemanha ou a Itália — que 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-ANDERSEN, 1995, p.84).

No caminho escandinavo, somente com a mudança em direção a políticas ativas para o mercado de trabalho, além da expansão dos serviços sociais e da promoção da igualdade de gênero nos anos setenta e oitenta, é que passou a existir um modelo propriamente nórdico, e particularmente sueco. Tais ênfases baseavam-se nos princípios clássicos do Welfare State socialdemocrata (a harmonização de ideais igualitárias, crescimento e pleno emprego; a otimização do emprego e minimização da dependência em relação a políticas de bem-estar). As conseqüências positivas desse

modelo foram o fato de que se permitiu que as mulheres harmonizassem a fertilidade e carreiras, promovendo maior igualdade entre gêneros e diminuindo a população dependente, aumentando a arrecadação do Estado. Os efeitos negativos foram o extremo grau de segregação de gênero, uma vez que as mulheres tinham empregos de meio período no setor público e os homens período integral no setor privado. Além disso, o setor público pagava altos salários o que exigia uma crescente carga tributária. Isso se torna um problema pelo fato de que quando não havia altas taxas de crescimento da produtividade, o sistema não pode ser mantido; o que provocava severos problemas de custos. Além disso, havia um conflito do princípio de equidade e universalidade, uma vez que os países escandinavos passava por mudanças nas suas estruturas demográficas, o que poderá propiciar em uma crise fiscal devido aos altos benefícios. Outro fator agravante seria a manutenção do pleno emprego, uma vez que os limites de crescimento já foram alcançados, o que faz com que a produtividade seja máxima, e dificulta a manutenção de empregados, principalmente no setor privado. (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Assim, Esping-Andersen (1995) coloca algumas possíveis soluções que seriam a diminuição de benefícios, o aumento no tempo de contribuição, com a ênfase de:

levar as pessoas de volta ao trabalho”, uma visão para a descentralização e privatização da oferta de serviços e deslocamento de prioridades em favor de jovens e adultos. Pode-se dizer que em certo sentido, trata-se do surgimento de uma nova definição de política social, que está baseada segundo o autor na “capacidade da antes celebrada infra-estrutura institucional sueca de ultrapassar a sua atual fragmentação. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.90).

Na rota neoliberal há a adoção de uma deliberada de estratégias de desregulamentação orientadas para o mercado durante os anos oitenta, que tinham um forte compromisso com o pleno emprego. Segundo Esping-Andersen (1995, p.90):

O enfoque que predominou combinou uma ênfase maior na focalização dos benefícios com uma incapacidade de aprimorar os benefícios e a cobertura de forma compatível às mudanças econômicas. Esse estilo de alteração mais “passiva” terá de imediato, efeitos apenas marginais, mas possivelmente conseqüências profundas a longo prazo.

Segundo Esping-Andersen (1995), o crescimento do emprego foi em média duas ou três vezes mais alto nos países que adotaram essa rota em comparação com os demais países da OCDE na década de oitenta. Apesar de os baixos salários não ser atrativos, eles permite que os principalmente os jovens, mulheres e imigrantes ingressem mais facilmente no mercado de trabalho, uma vez que a oferta de emprego aumenta de maneira significativa. Mas a questão problemática surge quando a desregulamentação dos salários e dos encargos trabalhistas em resposta à reestruturação econômica provoca um crescimento da pobreza, o que acaba por tornar esses em-

pregos armadilhas, isto é, passa a haver um novo tipo de proletariado pós-industrial cronicamente empobrecido, focalizando-se nos trabalhadores não qualificados, não sindicalizados e jovens. Mas há variações nacionais substanciais na incidência da pobreza e da polarização da renda em cada país, mas que não será alvo desse estudo. (ESPING-ANDERSEN, 1995)

Assim, Esping-Andersen (1995, p. 92) coloca que “a estratégia de rebaixamento dos salários estimula o crescimento de empregos associado à baixa produtividade, isto é, o crescimento de empregos precários em setores nos quais até mesmo o emprego em período integral e por todo o ano resulta em ganhos abaixo da linha de pobreza”. Porém, um mercado laboral que se baseia em salários baixos envolve dois principais riscos: há uma maior necessidade de transferências mais elevadas afim de se preservar uma renda real e, ao mesmo tempo, se produzem “armadilhas de pobreza”, já que os salários baixos proporcionam um “desincentivo” ao trabalho. Dessa maneira, se cria um contexto com flexibilidade salarial. (ESPING-ANDERSEN, 1995)

A terceira e última rota colocada por Esping-Andersen, a rota da redução do trabalho, ocorreu em alguns países da comunidade Europeia, que sofrem do problema dos “incluídos” e “excluídos”:

um grupo pequeno de trabalhadores, predominantemente masculino, usufruindo de salários altos, direitos sociais caros e de grande segurança no emprego, contrastando com uma população excluída cada vez maior e dependente tanto da renda do provedor masculino quanto das transferências do Welfare State”. (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.94).

Isso pode ser explicado pelos mercados de trabalho rígidos dos Welfare States, e nos excessivos custos fixos da força de trabalho devido aos impostos e às contribuições sociais. Mas quando se leva em consideração a experiência escandinava, somente esse argumento é claramente incompleto.

Os Welfare States da Europa Continental tem como característica benefícios diretamente atrelados ao emprego e às contribuições de cada um, assim, as carreiras são longas e ininterruptas. Como o benefício é atrelado a cada indivíduo o bem estar da família fica atrelado aos direitos e renda do provedor masculino. Assim, o Welfare State na Europa Continental é essencialmente um Estado de transferências, ou de preservação da renda real familiar, o que explica a preferência por aposentadorias precoces como o principal instrumento para lidar com a “desindustrialização”, e elevado custo do trabalho, à falta de flexibilidade do emprego da força de trabalho e os níveis catastróficos e duradouros de desemprego juvenil. (ESPING-ANDERSEN, 1995)

As medidas que buscavam uma flexibilização do trabalho eram facilmente barreadas por resistência dos sindicatos, dos empregados e até mesmo dos empregadores. Assim, Esping-Andersen (1995, p. 97):

coloca que embora muitos concordem com o argumento de que esses países precisam diminuir a rigidez do mercado de trabalho, o dilema é que o bem-estar de indivíduos e famílias depende precisamente daqueles elementos que causam a rigidez: a estabilidade do emprego, os salários altos e as onerosas contribuições. A questão principal para a política social é, então, a de como desenvolver fontes distintas de seguridade ao longo de todo o ciclo de vida.

A partir dessa perspectiva, parece claro que a estratégia de redução da oferta de trabalho induzida pelas transferências deve ser radicalmente revertida. Uma estratégia geral consiste em estimular a expansão dos planos privados, e uma orientação nessa direção é visível. Mas é difícil que venha a predominar, precisamente porque, tal como se dá nos Estados Unidos, ela não resolve o problema dos custos da força de trabalho para os empregadores. A segunda estratégia, exemplificada por uma recente proposta nesse sentido do governo francês, é a de passar para um esquema de pensões universais financiadas pelo orçamento fiscal, e com isso provavelmente também mais reduzida.

Assim, com exceção de alguns casos, o quadro dominante, com respeito ao Welfare State, é o de uma “paisagem congelada”. Como coloca Esping-Andersen (1995, p. 97) “a resistência à mudança é esperada: políticas estabelecidas há muito tempo se institucionalizam e criam grupos interessados na sua perpetuação. Assim, sistemas de seguridade social não se prestam facilmente a reformas radicais, e, quando estas se realizam, tendem a ser negociadas e consensuais”.

Uma das estratégias mais defendidas para a crise do Welfare States é a privatização dos programas de bem estar social. Existem duas razões principais para que essa seja a principal estratégia. A primeira, é que dessa maneira existe a possibilidade de diminuição do gasto público e estimularia as famílias a serem menos dependentes do Estado. A segunda é que o mercado poderia responder de maneira mais eficiente as mais distintas e individualistas demandas da sociedade. Pode-se dizer que esse é o atual modelo de Welfare State adotado por muitos países, e que esse modelo cunho liberal mais radical em termos de pleno emprego são mais bem-sucedidos, porém apresentam altos graus de desigualdade e pobreza. (ESPING-ANDERSEN, 1995)

Uma das maiores críticas que se faz a esse modelo é em relação aos programas de transferência de renda, que foram corrompidos ao longo das últimas décadas. Como coloca Esping-Andersen (1995, p. 107):

Para facilitar a reestruturação industrial, programas de preservação da renda real transformaram-se em mecanismos de intervenção no mercado de trabalho que acabaram por produzir incentivos para não trabalhar. Isso agrava o peso dos encargos trabalhistas para os “incluídos” e eleva conseqüentemente os custos de entrada para os “excluídos”, tais como os jovens, aumentando assim a dependência familiar em relação à estabilidade de emprego e ao salário do provedor (normalmente homem).

O Welfare State enfrenta problemas em relação a mudança na estrutura da família, com maior participação da mulher no mercado de trabalho, a queda da fertilidade e o aumento da população idosa. Dessa maneira, o Estado teria que suprir o papel que a família tinha, ou seja, deveria estar mais presente com políticas sócias, e principalmente de atenção ao idoso, que é uma parcela da população que vem aumentando a sua participação na população, e requer maior atenção. Algo que alivia o grande peso das políticas sócias por parte do Estado é a menor dependência da família em um único indivíduo, ou seja, o homem, o que os torna mais independentes.

Considerações Finais

O exposto demonstra que a partir do fim do século XIX houve uma diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social. Essas aspirações se tornaram realidade, ao menos em parte, pela incorporação dos direitos sociais ao status da cidadania e pela conseqüente criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador.

Porém, o desenvolvimento da cidadania com o advento da moderna cidadania social estabelece uma infra-estrutura complexa e interdependente de serviços, de saúde, educação, previdência social. Essa infra-estrutura requer uma gestão competente e uma coordenação de recursos que muito provavelmente as associações voluntárias ou os mecanismos de mercado não podem garantir. Nesse sentido, somente uma instituição nacional e representativa pode agir em defesa do interesse geral — o Estado democrático. O Estado deve, portanto, ser o principal responsável pela implementação de padrões da cidadania social. Assim, o desenvolvimento da dimensão social da cidadania ocasionou o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social.

O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação ou um salário mínimo), e qualquer pessoa capaz de ultrapassar esse mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo. O grau de igualdade alcançado depende de quatro fatores: se o benefício é

oferecido a todos ou a uma classe limitada, se assume a forma de pagamento em dinheiro ou de prestação de serviços, se o mínimo é alto ou baixo, e como se levanta dinheiro para pagar o benefício. O objetivo consiste em assegurar que todos os cidadãos devem atingir, pelo menos, o mínimo prescrito, ou por seus próprios recursos ou com a assistência, se não puderem fazê-lo por meios próprios, de modo que as desigualdades no nível inferior da escala sejam reduzidas a zero.

Um plano universal é menos especificamente eliminador de classes num sentido puramente econômico do que um plano focalizado, de modo que benefícios a taxas fixas e uniformes não reduzem as diferenças entre rendas diferentes. O efeito igualador deles depende do fato de que façam uma maior adição percentual às rendas limitadas do que às mais elevadas. Quando um serviço gratuito como a assistência médica é ampliado de um grupo de renda restrito para a população total, o efeito direto é, em parte, aumentar a desigualdade das rendas disponíveis. Dessa forma, a ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. O que interessa, contudo, é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma igualação entre os mais e os menos favorecidos em todos os níveis, de modo que a igualdade de status é mais importante do que a igualdade de renda.

As expectativas oficialmente reconhecidas como legítimas não são reivindicações que devam ser satisfeitas em cada caso quando apresentadas. A obrigação do Estado é para com a sociedade como um todo, cujo recurso no caso de não cumprimento cabe ao legislativo ou conselhos locais, e não para com os cidadãos, cujo recurso caberia a um Tribunal de Justiça. Ao lidar com reivindicações individuais, as autoridades adotam, tanto quanto possível, uma escala prioritária de necessidades, mas estas devem estar subordinadas à planificação mais ampla do progresso social. Num planejamento urbano, os direitos individuais devem ceder lugar à formação de uma “comunidade equilibrada”, onde o objetivo não é uma sociedade sem classes, mas uma sociedade na qual as diferenças de classe sejam legítimas em termos de justiça social e na qual as classes colaborem mais intimamente para o benefício comum de todos.

Recebido em fevereiro de 2012; aprovado em abril de 2012.

Referências Bibliográficas

- DELGADO, Mauricio G. e PORTO, Lorena V. (orgs) O Estado de Bem-estar social no século XXI. São Paulo Ed. LTr, 2007
- DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas In: Ciências Sociais Hoje, 1989. São Paulo, ANPOCS/Vértice, pp. 13-61
- DRAIBE, Sônia e WILNES, H.(1988) “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura In.:Revista Brasileira de Ciências Sociais v.3, n.6 p. 53-78, ANPOCS.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As Três Economias Políticas do Welfare State. In.; Revista Lua Nova, No.24, 1991, pp.85-116.
- ESPING-ANDERSEN, G (1995) O futuro do Welfare State na nova ordem mundial .; Revista Lua Nova No 35, pp 73-111.
- FAGNANI, E. (1997) Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92 In.: Economia e Sociedade, (8): 183-238
- FARIA, Vilmar. A conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas. In.: Novos Estudos,. 1992, 33, 103-114.
- FARIA, Carlos. A. (1998) Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem Estar Social. In.: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais No 46 pp. 39- 71
- MARSHALL,Tomas. Humprey (1967) Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro ZAHAR,
- MEIER, Gerald M. The old generation of development economists and the new. In.: Frontiers of development economics: the future in perspective. New York: Oxford University Press, 2000. P 227-258.
- SEN Amartya, Desenvolvimento como Liberdade São Paulo, Cia das Letras, 1999.

