

---

## DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFORMAÇÕES NO *WELFARE STATE* PÓS-INDUSTRIAL

Jacques Sochaczewski<sup>1</sup>

Lenaura de Vasconcelos Lobato<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo sintetiza o capítulo inicial do texto "Política Social para Idosos no Brasil: o Benefício de Prestação Continuada e a Seguridade Social"<sup>3</sup>. O capítulo revisa o conceito e a evolução da proteção social até o desenvolvimento do *welfare state* e as transformações deste diante das sucessivas crises de capital.

**Palavras-chave:** Assistência Social; proteção social; política social.

### Abstract

This article summarizes the initial chapter of the text "Social Policy for the Elderly in Brazil: Continued Benefit and Social Security," (assessment regarding the continuous cash benefit BPC - *Benefício de Prestação Continuada*). This chapter makes a review of concept and evolution of social protection until the development of the welfare state and its transformation in face of the repeated capital crisis.

**Keywords:** Social Assistance; Social Protection; Social Policy.

### 1. Proteção Social: conceito e evolução

Proteção Social é o termo cunhado para circunscrever o conjunto de intervenções de caráter privado ou público que, enquanto ações isoladas ou sistêmicas, visam a proteger indivíduos que se encontrem em situação de risco ou privação social. Inexiste sociedade sem algum sistema que proteja seus indivíduos e os que dela dependam em situações de vulnerabilidade como doença e velhice, ou outras causadas por situações de emergência ou desamparo social. Segundo Giovanni

---

<sup>1</sup> Doutorando em Política Social na Universidade Federal Fluminense, Departamento de Serviço Social. zvi.jacques@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Ciências - Saúde Pública. Professora associada da Escola de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. lenauralobato@uol.com.br

(2008), não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social.

Embora as primeiras ações de proteção social tenham se originado no âmbito da família e do grupo, ou seja, do privado e do coletivo, os processos de industrialização e urbanização . e conseqüente expansão das relações de trabalho assalariado . iniciados durante o século XIX tornaram mais complexas as relações sociais, e a própria necessidade de proteção teve sua natureza alterada na direção do reconhecimento da existência de uma questão social, que, ao ser enfrentada pelo capitalismo, foi dando origem à organização do que viria a ser chamado de Política Social.

Para Di Giovanni, entre as vicissitudes da vida natural ou social das quais decorrem os sistemas de proteção social estão a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. O autor inclui neste conceito tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social e, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. Isto significa que as sociedades sempre alocaram recursos e esforços em suas atividades de proteção social (DI GIOVANNI, 2008).

Sobre a questão, afirma Iazbek:

(...) de uma forma geral, não encontramos sociedades humanas que não tenham desenvolvido alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. Seja de modo mais simples, através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, por exemplo, ou com altos níveis de sofisticação organizacional e de especialização, diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades como processo recorrente e universal. (IAZBEK, 2010, p. 1)

É possível dizer que mecanismos de proteção social criados ainda em níveis familiares e comunitários cresceram ou evoluíram junto com o desenvolvimento social e estruturaram-se enquanto mecanismos governamentais e estatais, sem que tenham sido efetivamente substituídos por estes. Na realidade, sistemas privados de porte familiar e comunitário agem paralelamente, dentro ou fora do sistema estatal de proteção social, e ganham maior importância em épocas de retração governamental do gasto social público . ou retração do dito Estado Social.

Alinhamos nosso entendimento à noção estabelecida por Jaccoud, entre outros autores, que entende por proteção social um conjunto de iniciativas públicas ou

estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais+(2009, p. 58). Focalizaremos a história da proteção social sob o ponto de vista do Estado e da conformação de uma política social regulada. Ou seja, interessa-nos especialmente o processo de constituição dos sistemas protecionistas estatais, em suas estruturas e macroestruturas, nos séculos XIX e XX, quando a proteção social se institucionalizou sob a forma de políticas públicas.

Identificamos, nos séculos citados, dois momentos históricos de inflexão para a implantação e gestão dos sistemas de proteção social. O primeiro, nas transformações ocorridas a partir do processo de industrialização e urbanização, com pauperização em massa da população europeia e a necessidade de organizar o tratamento da questão social+sob o sistema capitalista. O segundo, quando se desenvolveram nas sociedades capitalistas europeias, a partir do período do pós-Segunda Guerra Mundial, os sistemas caracterizados pelos Estados de Bem-Estar Social (*Welfare States*). A constituição dos *welfare states* traduz-se na criação dos modelos de sistemas de seguridade social que em grande parte perduram na atualidade e na gestão estatal desses sistemas. A proteção social avançou para além da pobreza, abarcando os crescentes direitos de cidadania construídos em seus componentes civil, político e social conforme estratificados por Marshall<sup>4</sup>.

Grande parte da literatura que trata de proteção social tem a Inglaterra como referência, inclusive quando se busca captar um modelo clássico de bem-estar, bem como o início da ruptura, no século XVII, com os tradicionais mecanismos de proteção social. Até hoje, desde a Revolução Industrial, soluções práticas para os problemas de nossa economia e de nossa sociedade+ surgiram na Grã-Bretanha (Hobsbawn, 2011, p. 10), que ainda guarda forte influência na economia mundial. O estabelecimento da economia de mercado é descrito por Polanyi a partir da experiência inglesa, com suas primeiras tentativas de regulação e inicial resistência a uma transformação radical.

Dentre os três períodos identificados na Inglaterra por Polanyi, o período Speenhamland, de 1795 a 1834, antecedeu a economia de mercado e, segundo o autor, %se destinou a impedir a proletarianização do homem comum, ou pelo menos diminuir o seu ritmo. O resultado foi apenas a pauperização das massas, que quase

---

<sup>4</sup> MARSHAL, T.H. (1967) Cidadania, Classe Social e *Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores.

perderam a sua forma humana no decorrer do processo+. Seguiram-se por uma década as dificuldades pós-máquina causadas aos trabalhadores pela reforma da Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), que representou o período de transição para essa economia de mercado. %O último período . que superou este . foi o da economia de mercado propriamente dita+(ID.IBID., p. 104).

As *poor laws* (leis dos pobres) formaram um sistema de proteção social assumido pelo Estado voltado aos pobres da Inglaterra e do País de Gales, e inspiraram políticas focalizadas e sistemas assistenciais do tipo residual ao redor do mundo, tendo surgido ainda no período feudal. O *Poor Law Act*, de 1601, dirigia-se preferencialmente aos pobres indigentes. A ideia geral era fornecer algum cuidado aos pobres considerados inaptos . velhos, enfermos e órfãos . , e estimular ao trabalho os demais pobres<sup>5</sup>. Em 1834, a nova Lei dos Pobres<sup>6</sup> veio modificar significativamente o sistema de redução da pobreza em relação ao estatuto de 1601. Este era administrado localmente, nas paróquias, e o novo sistema foi altamente centralizado de forma a favorecer o desenvolvimento em grande escala das *workhouses*, casas de correção onde os capazes, que solicitassem assistência, eram internados para trabalhar. A ajuda proporcionada pela antiga lei, dizia-se, estimulava o ócio. Spicker, contudo, destaca que tais princípios jamais foram totalmente implantados, e que, em muitos lugares, os velhos continuaram recebendo assistência fora das *workhouses* (POLANYI, 2000; SPICKER, 2008, 2011 e 2011a; BOYER, 2002.). Ou seja, enquanto se deslocava a proteção social para o campo de uma política de trabalho, mantinha-se alguma proteção social à velhice sem esta exigência.

Tratava-se de um novo momento de consolidação capitalista liberal. Antes, o mercado era visto como ameaça. Nas palavras de Polanyi, %as vantagens econômicas de um mercado livre de trabalho não podiam compensar a destruição social que ele acarretaria. Tiveram que ser introduzidas regulamentações protetoras de um novo tipo para mais uma vez proteger o trabalho, só que, agora, contra o funcionamento do próprio mecanismo de mercado+.

A reforma de 1834, contudo, %representou um verdadeiro ato abolicionista para a emergente economia de mercado, pois [a] libertava das rédeas do protecio-

<sup>5</sup> Mesmo antes, em 1536, se aprovaram leis para tratar dos "pobres impotentes", e Boyer cita a existência de legislação anterior dos Tudor sobre os problemas causados pelos vagabundos e mendigos.

<sup>6</sup> O sistema subsistiu até ao surgimento do Estado de bem-estar moderno, depois da Segunda Guerra Mundial, e não foi formalmente abolido senão com a Lei de Assistência Nacional de 1948. Caiu em desuso em inícios do século XX, devido a vários fatores, como a introdução de reformas de beneficência liberal e a disponibilidade de outras fontes de assistência de sociedades filantrópicas e sindicatos (SPICKER, 2011; BOYER, 2002).

nismo estatal+(PEREIRA, 2009, p. 70), buscando reduzir mecanismos de proteção e estabelecer a sociedade salarial, e propondo:

a) abolição do abono salarial parcial previsto pelo Sistema Speenhamland; b) internação nas *Workhouses* (então recuperadas) de todos os solicitantes de assistência que fossem capazes de trabalhar; c) prestação de assistência externa apenas aos incapacitados para o trabalho: enfermos, idosos, inválidos e viúvas com filhos pequenos; d) centralização administrativa das atividades assistenciais das várias paróquias, transformando-as em uma Unidade da Lei dos Pobres; e) aplicação do princípio da menor elegibilidade, que consistia em fazer com que as condições de vida dos beneficiários da assistência pública fossem menos atraentes e confortáveis do que as condições de vida dos trabalhadores pior remunerados; e f) estabelecimento de uma Comissão Central de Controle da Lei dos Pobres, nomeada pelo rei (FRIEDLANDER<sup>7</sup> *apud* PEREIRA, 2009, p. 76).

Estava livre o caminho para a economia de mercado e o capitalismo moderno, período em que as metas de lucro e acumulação privada de capital não consideravam a pauperização dos trabalhadores, que se tornaram força de trabalho e mercadoria. O Estado não precisava mais ser protegido, e a proteção social que veio a existir depois foi fruto de pressão dos trabalhadores e da necessidade mínima de manutenção da força de trabalho, através da institucionalização da proteção social na forma de leis como resposta à criação de um suposto mercado livre de regulamentação (POLANYI, 2000, p. 180).

## 2 Questão Social e Política Social

O surgimento de novas situações de vulnerabilidade e insegurança sociais dá *status* de risco social a vivências já conhecidas da humanidade como a velhice, além da doença, morte e ainda o desemprego e a pobreza. Segundo Jaccoud, ações de iniciativa pública surgem na tentativa de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda (2009a, p. 60).

Segundo Fleury e Ouverney,

(õ ) os vínculos tradicionais que ligavam os indivíduos à comunidade, seja por pertencer a um estrato social, a uma sociedade de conhecidos ou a um grupo religioso, são substituídos por uma noção generalizada de pertencimento a uma comunidade ampla e mais abstrata, como a nação. (õ ) [No] Estado moderno (...) são todos iguais diante da lei. (2008, pp. 26-27)

O senhor feudal deu lugar a um Estado nacional detentor do monopólio do uso da força (Weber, 2006) e dotado de uma burocracia que governaria acima dos

<sup>7</sup> FRIEDLANDER, 1974, p. 27.

interesses de classe, sob um regime eleitoral democrático. Vínculos de solidariedade não deixam de existir, porém mudam radicalmente de forma, e quem antes era servo adquire direitos individuais, nos quais a solidariedade é exercida por indivíduos de acordo com certos agrupamentos. Por exemplo, na conformação dos sistemas de seguro social, a parcela ativa da população responde, solidariamente, pela manutenção da Previdência que atende aos inativos.

Essa proteção social traduz-se na garantia de direitos práticos de cidadania através da formação de sistemas nacionais estatais de proteção social, agregando aos Estados um caráter social dotado de instituições e políticas públicas num complexo que inclui a provisão de serviços e benefícios sociais. A proteção social se institucionalizou pelo desenvolvimento de amplos sistemas de provisão de bens e serviços de saúde, educação e assistência, visando a ampliar o bem-estar da população. Surgiram, assim, os Estados de Bem-Estar Social ou *Welfare States* (Id. *Ibid.*, p. 30), caracterizados, entre outras coisas, por um grande número de políticas *universais*<sup>8</sup>.

Política Social, portanto, pode ser entendida com a institucionalização das ações de proteção social pelo aparato estatal. Também traduz a execução da parte conflituosa das políticas públicas, ou seja, tem sua especificidade no trato público de conflitos inerentes a todas as formas de desigualdade e exclusão. É na política social que se conformam as chamadas arenas decisórias, nas quais os atores interessados em certas demandas medem seus conflitos e delimitam a política; compreende políticas que dizem respeito à ação do Estado na promoção do bem-estar dos cidadãos (Marshall, 1976), ou a ação do Estado na cobertura de riscos da vida individual e coletiva (Arretche, 1995). Tal relação entre estado e sociedade traduz-se na relação de cidadania conforme definida por Sonia Fleury<sup>9</sup>.

Condições históricas fizeram com que a política social avançasse na formação de Estados Sociais que viriam a conformar os complexos sistemas de bem-estar conhecidos como *welfare state*, condições estas que incluem a mobilização operária e a capacidade de cada sociedade na construção de coalizões políticas. Países como a Alemanha deram origem a programas de seguro social já no final do século

---

<sup>8</sup> A citada Lei dos Pobres, exemplo típico de uma política para pobres, caracteriza o que a literatura classifica como política focalizada, por oposição às políticas universais, aquelas a que toda a população nacional tem direito . ao menos em sua formulação legal.

<sup>9</sup> FLEURY, S. *Estados sem Cidadãos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

XIX, e políticas de proteção a idosos e incapacitados desenvolveram-se em vários países já no início do século XX e antes do *welfare state*, fenômeno este localizado no pós-Segunda Guerra, quando políticas abrangentes de provisão de serviços sociais tornaram direitos assegurados pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos, cobrindo e socializando variadas formas de risco da vida individual.

No bojo das discussões favoráveis a um Estado mais social - que prevenisse a destruição, pela economia de livre mercado, de instituições sociais importantes -, em fins do século XIX, a Inglaterra procedeu à revisão de leis e decretos antes só dirigidos aos pobres; na Alemanha, havia um quadro de efervescência do movimento operário e da burguesia liberal quando o governo de Otto von Bismarck lançou as primeiras experiências de seguros sociais, que causaram forte impacto na vida das famílias trabalhadoras. Um Estado forte e protetor era visto como essencial para promover a industrialização e evitar uma revolução proletária.

Numa evolução das sociedades privadas de ajuda mútua, inglesas, Bismarck conseguiu aprovar projetos de seguro social compulsório: seguro saúde (1883), seguro de acidentes (1884) e seguro de velhice e invalidez (1889). Como caracterizou Polanyi, o Estado protegia o capitalismo de seu próprio sistema de mercado, indicando implicitamente, segundo Pereira (2009, p. 60), o reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema+. Um novo sistema de proteção social deu início aos direitos sociais enquanto garantia do poder público em países do Ocidente, mediante a contrapartida do pagamento prévio do seguro compulsório . em outras palavras, tinham alguma garantia frente às vicissitudes os cidadãos empregados e cadastrados nos sistemas incipientes de saúde e previdência, regularmente filiados à ordem social.

A ameaça operária+teve papel importante na expansão dos direitos sociais representada no Ocidente pelos *Welfare States*. O tecido social se esgarçava, premido, já na segunda década do século XX, pela (1) Primeira Guerra Mundial, cujo fim deu início à preparação da (2) Segunda Guerra, em 1939, antecedida pela (3) crise recessiva do capital, em 1929. A manutenção de uma calma social como efeito de um sistema baseado no seguro não tinha onde se apoiar, diante da desorganização econômica e do desemprego, que reduzia o número de contribuintes e fazia crescer o de beneficiários.

A proteção social moderna, diz Pereira (2009, p. 87), tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. Encerrada a Segunda Guerra Mundial, em 1945, a elite ocidental capitalista temia sua classe operária. Fora vitoriosa a revolução operária russa, iniciada em 1917, enquanto se travava a Primeira Guerra Mundial, e, em 1922, criara o primeiro Estado comunista da História; em 1945, como consequência de outro pós-guerra, consolidou-se o bloco comunista de países agrupados em torno da União Soviética, cujo *status* de potência mundial polarizou o poder mundial com os Estados Unidos, que coordenava a reestruturação do mundo capitalista, e deu início ao período da Guerra Fria, caracterizado pela ameaça de uma Terceira Guerra Mundial com armas nucleares.

Em fevereiro de 1936 o economista britânico John Maynard Keynes tinha publicado o livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que lançou as bases conceituais da macroeconomia e desafiou conceitos liberais propondo maior intervenção estatal na economia com a utilização de políticas monetária e políticas fiscais capazes de preservar o sistema capitalista de seus efeitos colaterais mais graves, como a sucessão de ciclos econômicos que traziam recessões, depressões e *booms*. Anteriormente, em 1930, as ideias de Keynes já se propagavam através de seu círculo de alunos, alguns artigos publicados e o livro *A Treatise on Money*. A Grande Depressão de 1929 foi combatida através de um programa de inspiração keynesiana (o *New Deal*) adotado pelo presidente americano Franklin D. Roosevelt. As ideias keynesianas contestavam a capacidade regulatória do mercado, a neutralidade da moeda e propunham um Estado intervencionista para criar demandas.

Na década de 1940, o economista britânico William Beveridge coordenou um comitê que viria a lançar, em 1942, o documento intitulado *Report on Social Insurance and Allied Services*, conhecido como Plano Beveridge, que propunha ao governo inglês combater cinco grandes males sociais: escassez, doença, ignorância, miséria e ociosidade. Propostas de Bismarck e Keynes serviram de base à criação de um sistema nacional unificado de seguridade social contributivo e distributivo. O plano padecia do conservadorismo e liberalismo econômico da época em termos de política social, estabelecendo como salário mínimo nacional um padrão ínfimo de provisão e contando com a colaboração doméstica gratuita das esposas (PEREIRA, 2009); mas representou um grande avanço na proteção estatal e posterior desenvolvimento do *welfare state*.



Nesse contexto, o Estado tentava responder a demandas da sociedade por promoção de crescimento econômico, redução do desemprego e dos riscos sociais. Políticas fiscais e monetárias agregaram-se à oferta de serviços sociais na obtenção do pleno emprego. Com esse acordo, o capitalismo ganhava fôlego e mais apoio dos trabalhadores, suprimindo-os de um razoável padrão de vida. No Brasil, os direitos sociais tiveram sua arrancada nas políticas getulistas, que estabeleceram direitos trabalhistas e as bases de um sistema *bismarckiano* de seguro social, tendo deixado a assistência principalmente a cargo da filantropia.

## 2.1 Organização dos Estados de Bem-Estar Social

Em 1990, na primeira edição do livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, Princeton University Press, 1990<sup>10</sup>), enfatiza a importância dos arranjos institucionais entre Estado, mercado e família na provisão de políticas sociais, e como estas desmercadorizam, ou seja, geram aumento da autonomia e independência dos indivíduos em relação ao mercado, desde que sejam políticas emancipatórias<sup>11</sup>. Quando não, caracteriza-se um tipo *residual* de proteção social, no qual os benefícios são poucos e associados a estigma social, situação em que o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado. Era exatamente esta a intenção das leis de assistência aos pobres do século XIX na maioria dos países (ID.IBID.). Há, portanto, segundo o autor, diversos graus de desmercadorização, correspondentes a diferentes tipos de bem-estar, resultado da capacidade de mobilização da classe operária.

Entre os três modelos teóricos (ideais) de bem-estar, identificados por Esping-Andersen, o modelo liberal corresponde à visão residual de bem-estar, enquanto o modelo institucional caracteriza mais claramente o *welfare* institucional.

A respeito, comenta Paul Spicker:

Não são modelos de tipo ideal, aos quais a realidade possa ser comparada. Antes, advêm de uma realidade histórica . a transição da Lei dos Pobres Inglesa ao *Welfare State*. Para Titmuss, os valores moldam o padrão de responsabilidade social, e estes moldam os métodos e políticas que diferentes governos aplicam. O *welfare* institucional se aproxima de sua visão de sociedade ideal. Começou com ideias como direitos e cidadania, e em decorrência, procurou incluir todos num padrão de serviços abrangente, ou universal. Este enfoque

<sup>10</sup> Do qual utilizamos uma publicação traduzida de 1991.

<sup>11</sup> Neste ponto de vista, a proteção social equilibra-se num processo paradoxal, pois embora sirva à manutenção do capitalismo, eleva a condição de cidadania das camadas populares e lhes dá condições de construir questionamentos.

levou ao Serviço Nacional de Saúde . público, universal, e gratuito sob o ponto de vista da oferta. O *welfare* residual baseia-se num enfoque negativo e geralmente relutante de *welfare*, que consiste em minimizá-lo ao máximo. (SPICKER, 2008, p. 84, nossa tradução)

Esping-Andersen, portanto, propôs uma abordagem histórica interativa, tanto com relação aos *Welfare States* quanto a suas causas, visto que sua construção dependeu da edificação de coalizões políticas, mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada isoladamente (*op. cit.*). Basicamente, são características dos três modelos:

a) *Modelo Liberal*, predominante nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça e, em certa medida, a própria Grã-Bretanha. A assistência é direcionada aos comprovadamente pobres, os benefícios são modestos e seus limites %equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho+(*op. cit.*), associando o beneficiado ao estigma. Transferências universais são reduzidas e serviços de previdência, educação e saúde tendem a ser privados, embora Canadá e Inglaterra tenham sistemas públicos de saúde exemplares. O Estado encoraja o mercado, seja garantindo apenas o mínimo, seja subsidiando empresas. Esse tipo de *Welfare State* minimiza os efeitos da desmercadorização, contém o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação.

b) *Modelo Conservador*, predominante na Europa continental (Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália, onde havia papel forte do Absolutismo e da Igreja) e por isso também chamado na literatura de *Continental*. Surgiram %muito comprometidos com a preservação da família tradicional+(*op. cit.*) e excluindo da previdência social as esposas que não trabalhavam fora, conformando políticas de benefícios que incentivavam a maternidade e o papel de mãe da mulher. Os sistemas de proteção são marcados pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional, com direitos sociais ligados a classe e um forte direito previdenciário baseado no princípio da subsidiariedade, segundo o qual o Estado só interfere quando a capacidade da família de servir aos seus membros se exaure. A previdência privada desempenhou papel secundário. %A obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida+(*op. cit.*).

c) *Modelo Social-Democrata*, desenvolvido fundamentalmente no Norte da Europa e, modelarmente, nos países escandinavos, envolvendo o menor grupo de

países entre os três modelos. Compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias+(*op. cit.*). A coalizão conquistada incorporou a pequena burguesia, o movimento operário e os trabalhadores rurais, sendo estabelecidas políticas sociais através de partidos socialdemocratas que mantiveram o controle parlamentar por longo período. O *welfare state* assim construído, caracterizar-se-ia por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, redistributivo e com benefícios iguais a todos, garantidos como direitos, distribuídos com vistas à igualdade e desvinculados do montante de contribuição efetuado. Este modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade em favor do Welfare State, cujo princípio não é esperar até que a capacidade de ajuda da família se exauria, mas sim de socializar antecipadamente os custos da família+(*op. cit.*).

Em linhas gerais, as tipologias de *welfare states* que sucederam o texto de Esping-Andersen agrupam de vários modos uma série de indicadores ou dimensões de bem-estar, tais como: grau de desmercadorização, tipo de estratificação e solidariedades, níveis de pobreza, alcance do seguro social, gastos sociais públicos, níveis de equidade, de proteção às famílias, impostos, incentivo ao trabalho feminino, benefícios familiares entregues às mulheres, regras de elegibilidade, regulações financeiras, base social de garantia de direitos, participação social. Arts e Gelissen (2002, pp. 143-144) são autores de um quadro onde sumarizam as principais tipologias e dimensões propostas, constante do Anexo I. O trabalho também traz uma classificação dos países segundo as sete tipologias (pp. 149-150). E, num terceiro quadro de grande interesse, outra classificação de países com base na robustez empírica+(p. 152) a partir de testes aplicados à tripla classificação de Esping-Andersen, que resultaram em cinco agrupamentos e trouxeram, entre outras (em quatro dos cinco agrupamentos propostas), a movimentação da Grã Bretanha do grupo de *welfare liberal* para um grupo *radical* ou *européu* ou *indefinido*.

## 2.2 Políticas sociais pós-industriais: crise e transformação do *welfare state*

A oferta de bem-estar resulta na incorporação do Social pelo Econômico, ou numa boa conjugação entre a política econômica e a política social, dinamismo de um capitalismo regulado que apresentou seus primeiros sinais de desgaste ainda na década de 1960, quando mudanças nas estruturas de poder abalaram políticas so-

ciais. Uma socialdemocracia bem estabelecida e que, nos países escandinavos, governou seguidas vezes na consolidação de um *welfare* o mais inclusivo, perdeu força eleitoral na Europa, mexendo com a coalizão que fundara o *welfare*. Anseios por políticas que levassem mais em conta interesses individuais propunham um modelo mais "flexível" de proteção social e contestavam a socialização e os tipos de solidariedade vigentes. Também pode ter favorecido tamanha ousadia neoliberal o fim da ameaça comunista com a desestruturação do bloco soviético e o anúncio de renúncia do último presidente soviético, Mikhail Gorbatchev, em 1991.

Empresas transnacionais lançavam as bases do processo que veio a ser conhecido como globalização da economia, o que enfraqueceu os Estados nacionais, suporte do *welfare*. A partir dos anos 1970, desenvolveu-se uma conjuntura econômica em países desenvolvidos de desaceleração no crescimento do PIB, crescimento da inflação, desemprego crescente e crise do petróleo. Financiar a expansão dos sistemas nacionais de proteção social tornou-se ainda mais difícil diante do inchaço da crise fiscal estatal. Como em toda crise econômica capitalista, desaceleração significa menor produtividade e menor empregabilidade, com reflexos diretos e imediatos na base de arrecadação de tributos e contribuições, também afetada pela informalização do mercado de trabalho. Na busca de melhores condições de lucro, uma crescente mobilidade do capital permitiu às empresas transnacionais burlarem os controles legais de arrecadação e praticarem a evasão fiscal.

O mundo pós-crise do petróleo caracteriza-se pela reconquista de hegemonia pelo discurso liberal e conservador pré-keynesiano, cujos expoentes propõem-se a enfrentar a crise com uma retomada do crescimento econômico, que exigiria a redução do aparato de Estado e de seus gastos, inclusive os sociais, e a transferência ao setor privado de serviços básicos e até então de acesso universalizado. As propostas neoliberais conquistam a maioria dos eleitorados nacionais e tomam rapidamente o controle de governos em países desenvolvidos e não desenvolvidos. No ideário neoliberal, o Estado deve limitar sua ação ao mínimo necessário a abster-se de intervir na economia (Estado Mínimo); as raízes da recessão econômica seriam os mecanismos estatais de regulação do mercado, que destruíam a concorrência e, dando poder demasiado ao operariado na reivindicação de salários e benefícios, corroíam os alicerces da acumulação capitalista. A arena onde se estabeleciam acordos de classes deveria ser enfraquecida na busca de estabilidade econômica.

A globalização econômica e a flexibilização das relações trabalhistas retirou

poder de barganha dos sindicatos e da classe dos trabalhadores, bem como dos governos nacionais. O discurso de teóricos neoliberais e neoconservadores destaca a ingovernabilidade causada pela defasagem entre as crescentes demandas sociais e a incapacidade do Estado de atendê-las. O reequilíbrio estaria na contenção das demandas, pois existiria no Estado Social uma hipertrofia dos direitos sociais e democráticos. A Reforma do Estado, portanto, movimento que adquiriu força também no Brasil, deveria perseguir métodos gerenciais de governo e transferir para o mercado grande parte da proteção social na qual vinha intervindo o Estado, cabendo, aos que pudessem, pagar por ela, e aos demais uma assistência do tipo residual, o que aliviaria a crise fiscal.

Esta reconfiguração das ações do Estado traduziu-se em medidas que variaram de país para país, e foram parcialmente freadas ou revertidas também em tempos diferentes, mas giraram em torno de ações como redução dos gastos sociais e focalização das políticas, além da adoção de critérios de seletividade na distribuição de benefícios assistenciais; privatização de serviços de saúde, educação e previdência, com aumento nos valores e no tempo de contribuição previdenciária. Em termos macroeconômicos, internacionalizou-se o predomínio do capital financeiro, e os Estados recorreram cada vez mais a soluções privadas ou parcerias para atender o Social.

O surto neoliberal adquiriu seus contornos mais característicos nos governos britânico de Margareth Thatcher e americano de Ronald Reagan, na década de 1980. Em 1990, o economista John Williamson veio a cunhar o termo Consenso de Washington, de cuja formulação participou, para designar o conjunto de principais políticas estruturais de ajustes econômicos indicadas aos países da América Latina pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *los altos ejecutivos del Gobierno de EEUU, las agencias económicas del mismo Gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los "think tanks" dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan forzar cambios estructurales en Latinoamérica* (LARRAIN, 2010).

Nesse "mínimo denominador comum de recomendações endereçadas por instituições baseadas em Washington a países latinoamericanos"<sup>12</sup> estavam receitas

<sup>12</sup> WILLIAMSON, John. *What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?*. World Bank Research Observer. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, Vol. 15, No. 2

para promover o "ajustamento macroeconômico" de países em desenvolvimento atingidos pela crise: desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização, redução do tamanho e do papel do Estado. A este processo acrescenta-se a profunda mudança no padrão produtivo, tecnológico, organizacional e de gestão da força de trabalho, articulada a grandes inovações tecnológicas que alteraram as bases materiais de produção e reprodução social. A expressão "Consenso de Washington" acabou usada para abrigar e justificar todo tipo de medidas e políticas neoliberais pelo mundo, inclusive propostas de remover do Estado a função de prover bem-estar social e distribuição de renda, o que não fazia parte do Consenso.

Contudo, conforme dissemos, não existe sociedade sem proteção social nem capitalismo sem política social, e um total desmonte das estruturas de bem-estar não aconteceu. A retração (*retrenchment*) do Estado Social aconteceu, com privatizações diversas; redução na cobertura de sistemas clássicos, como da saúde, e de políticas assistenciais; além de barreiras ao acesso. sem que, necessariamente, houvesse maior oferta de emprego e grande controle da inflação. Ao contrário, o processo significou uma remercantilização da força de trabalho e desregulação dos mercados de trabalho. Porém, o ritmo e o alcance dessas mudanças foram inferiores aos pretendidos pelos governos neoliberais, principalmente porque estruturas já estabelecidas tinham forte apoio popular e penetração na vida cotidiana da população.

Países da América Latina (exceto Caribe) vivem em regimes que podem ser considerados de *welfare state* informal. São *welfare* devido à lógica compensatória de sua política social, que surgiu no período entreguerras e se mantém. Mas são regimes liberais porque pressões externas dos mercados globais e instituições norte-americanas e internacionais destruíram a estratégia de substituição de importações na qual repousava um regime de *welfare* conservador-liberal semelhante aos do Sul da Europa antes dos anos 1980. E são informais porque metade da população rural e urbana trabalha na informalidade e está excluída de parte dos sistemas de seguridade (BARRIENTOS, 2006, pp. 121-168).

### 3 Conclusão

Mesmo com governos liberais no comando da maior parte desenvolvida e em desenvolvimento do planeta, a efetiva redução do bem-estar social e da partici-

---

(August 2000), pp. 251-264 *apud* Center for International Development at Harvard University. *Washington Consensus*. Disponível em <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>>. Acesso Jan 2013.

pação do Estado na economia não evitou os maiores males que se propuseram a combater. Em 2008, o mundo viu-se em mais uma crise internacionalizada a partir da crise hipotecária nos Estados Unidos, com seu recrudescimento em 2011 na crise que se mantém forte na Europa, que parecia protegida com a mesma Comunidade Europeia que tem abandonado cada nação em crise à sua própria sorte.

Complementarmente, como no caso brasileiro, a redução do aparato social público e a privatização de grandes empresas públicas não resultaram num Estado mais *barato*, como comprovam estudos sobre os custos advindos da manutenção das agências nacionais reguladoras. Porém, mantém-se a contradição, com a manutenção das políticas macroeconômicas e da hegemonia neoliberal, mesmo com a eleição de governos à esquerda que retomaram e ampliaram significativamente políticas sociais de combate à pobreza e busca de equidade e inclusão,

#### 4 Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Anpocs, n. 39, pp. 3-40, 1995.
- ARTS, W; GELISSEN, J. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy* 2002 12: 137. Disponível *online* em: <<http://esp.sagepub.com/content/12/2/137>>. Acesso Jan 2013.
- BARRIENTOS, Armando. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In GOUGH, Ian; WOOD, Geof. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Introduction. 3rd printing. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 364p.
- BOYER, G. R. English Poor Laws. *EH.Net Encyclopedia*. The Economic History Association. Mai 2002. Disponível *online* em: <<http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.england>>. Acesso Jan 2012.
- DI GIOVANNI, G.[Net]. Sistema de Proteção Social. 2008. Disponível *online* em <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>>. Acesso Jan 2012.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Revista Lua Nova*, n. 24, 1991. Tradução de Dinah da Abreu Azevedo.
- FLEURY, S.; OUVERNEY, A. M. Política de Saúde: uma política social. In: Giovanella, L. *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. pp. 25-57.
- GOUGH, Ian. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Introduction. 3rd printing. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 364p.
- GOUGH, Ian; WOOD, Geof. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Introduction. 3rd printing. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 364p.
- IAZBEK, M. C. Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios. In Seminário Internacional do BPC: Conferência Magna. Brasília, 8 a 10 de novembro de 2010, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009 (pp. 57-86).

MARSHALL, T. H. Política social. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

POLANYI, K. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

SPICKER, P. 2011. British social policy, 1601-1948. In An Introduction to social policy. Aberdeen, Scotland: The Robert Gordon University. Disponível *online* em <<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/historyf.htm#workhouse2>>. Acesso Jun 2011.

SPICKER, P. 2011a. Social policy in the UK. In An Introduction to social policy. Aberdeen, Scotland: The Robert Gordon University. Disponível *online* em: <<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm#Welfare%20State%20in%20Britain>>. Acesso Jun 2011.

SPICKER, P. Social policy: Themes and approaches. London, UK: Policy Press, 2008. 320p.

WEBER, Max. A política como vocação. In: Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2006.

Recebido em 28 de dezembro de 2014.

Aceito em 31 de março de 2014.