

ESTADO DE BEM-ESTAR, INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL

ANTÓN LOIS FERNÁNDEZ-ÁLVAREZ ¹

RESUMO: O estabelecimento de sociedades de bem-estar, iniciado decididamente no período de entre guerras, e que atingiu sua expressão mais pura na década dos cinquenta e sessenta do século passado, constitui a expressão material do contrato social atual de base rawlsiana. O atingimento de grandes cotas de desempenho econômico junto com o cumprimento de altos padrões de qualidade de vida das suas populações foi consequência direta de vários elementos que provêm da intervenção moderada, mais protagonista, das instituições públicas no âmbito econômico e social. Dessa forma, sobre a base de um sistema econômico de livre mercado e um modelo social que assegura a manutenção material mínima de suas populações os estados de bem-estar mais avançados conseguiram proporcionar o maior grau de desenvolvimento social da história da humanidade. O objetivo do presente trabalho é mostrar o modelo teórico, econômico e social que serve de sustento das sociedades ocidentais atuais e ressaltar a importância das instituições públicas, como reguladoras e promotoras do sistema, e da justiça social para o sucesso das mesmas. Para tanto, expor-se-á o processo de configuração histórica do *welfare state* para, através do método dedutivo, concluir a necessária implicação das instituições públicas nas políticas favorecedoras da justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Bem-Estar; Contrato social; Instituições públicas; Justiça social.

¹ Professor doutor do Departamento de Sociologia, Ciência Política e Filosofia da Universidade de Vigo. Professor visitante da UFF (vinculado ao PPGDIN). Doutor em Direito pela UVIGO, e Doutor em Sociologia e Direito pela UFF.

**WELFARE STATE, PUBLIC INSTITUTIONS AND SOCIAL
JUSTICE**

ABSTRACT: The establishment of well-being societies, which began decisively in the period between the wars, and reached its purest expression in the fifties and sixties of the last century, constitutes the material expression of the current social contract of rawlsian basis. The achievement of large levels of economic performance together with the fulfillment of high standards of quality of life of its populations was a direct consequence of several elements that come from the moderate intervention, but protagonist, of the public institutions in the economic and social scope. Thus, on the basis of a free-market economic system and a social model that ensures the minimum material sustenance of their populations, the most advanced welfare states have succeeded in providing the greatest grain of social development in the history of mankind. The objective of the present work is to show the theoretical, economic and social model that supports the current western societies and to emphasize the importance of public institutions, as regulators and promoters of the system, and of social justice for their success. To do so, expose itself is the process of historical configuration of the welfare state to, through the deductive method, to conclude the necessary implication of public institutions in policies favoring social justice.

KEYWORDS: Welfare state; Social contract; Public institutions; Social justice.

I. INTRODUÇÃO

Sob um ponto de vista histórico-social, o Estado de Bem-estar é um processo que promoveu o maior grau de desenvolvimento humano e social conhecido até a atualidade, se entendemos como fundamental nessa condição o atingimento de padrões de qualidade de vida à maior parte da população das nações onde ele foi instaurado, superando, por isso, avançadas experiências socioeconômicas como a grega, no seu período dourado (s. V a.C.), ou a romana na época clássica quando o desenvolvimento foi em proveito principal de um único e privilegiado estrato social.

Pela perspectiva institucional, o Estado de Bem-estar significou o comprometimento definitivo das instituições públicas na justiça material dos indivíduos convertendo os poderes públicos em garantes da justiça social em virtude de um contrato social que Rawls definiu no começo da década dos setenta da seguinte forma: “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais como a verdade é dos sistemas de pensamento” (RAWLS, 1997, p. 15).

Sob o enfoque jurídico, o Estado de Bem-estar é resultado da incorporação constitucional dos direitos sociais e, conseqüente com isso, da assunção de uma responsabilidade social do Estado surgida, já de maneira comprometida, no interior das democracias ocidentais avançadas após a Segunda Guerra Mundial, criando-se assim os Estados sociais em conjunção com os estados democráticos de direito. A esse respeito já o sociólogo T.H. Marshall (1950) afirmou que a cidadania social constitui a ideia fundamental de um *welfare state*.

Essa responsabilidade social, com implicações jurídicas, políticas, sociológicas e econômicas, significa um compromisso direto por parte dos poderes públicos na qualidade de vida dos cidadãos, no bem-estar físico e social dos indivíduos e famílias, e na manutenção de *standards* mínimos de subsistência que garantissem o desenvolvimento pleno dos valores da liberdade, a igualdade e a dignidade humana. Esses valores procuram, aliás, um fim maior que se configura como um elemento básico das democracias atuais qual é a justiça social. Como explica Esping-Andersen (1990, p. 20) a cidadania social deve envolver a garantia de direitos sociais. Estes devem adquirir o *status* legal e prático de direitos de propriedade, devem ser invioláveis, e devem ser assegurados com base na cidadania em vez de terem seu fundamento no desempenho.

Sob um ponto de vista político, o Estado de Bem-estar vem a significar uma intervenção aberta na sociedade civil, não apenas de modo quantitativo, aportando uma torrente de recursos às políticas próprias dos Estados liberais, mas também de modo qualitativo pondo em

funcionamento políticas e programas em aspectos tradicionalmente pertencentes ao marco das relações econômicas e sociais privadas.

O citado Esping-Andersen (1990, p. 09), concentrou o interesse do assunto manifestando que a maioria dos debates em torno ao *welfare state* estavam conduzidos por duas questões fundamentais: se pode o Estado de Bem-estar transformar notoriamente o estado capitalista e quais são as forças causais por trás do desenvolvimento do Estado de bem-estar. Desde então, em boa medida devido ao ressurgimento de uma etapa de crise econômica com efeitos similares sobre a configuração e (re)formulação do estado de bem-estar como a que provocou os debates nos anos oitenta do passado século, a reflexão de Esping-Andersen mantém-se com vigência absoluta desde a hora que ela foi lançada. Com base nelas, o alvo perseguido neste trabalho é apresentar o relevo das políticas redistributivas na humanização das economias (neo)liberais e no desenvolvimento social.

Para isso faremos uma breve contextualização histórica do Estado do Bem-estar, para depois abordar seu conceito e finalmente acometer um dos elementos centrais do *social welfare* qual é a necessidade do efeito redistributivo das suas políticas públicas.

II. BREVE CONFIGURAÇÃO HISTÓRICA

1. Antecedentes

A inclusão dos direitos sociais nos ordenamentos jurídicos, que passaram a ser reconhecidos assim de modo programático e com o mandato constitucional para seu desenvolvimento legal, veio a se constatar em boa parte das nações ocidentais com sistemas capitalistas pós-industriais na primeira metade do século vinte². Isso fez parte de uma evolução que começara com a proclamação dos direitos civis, fundamentalmente individuais, no fim do século dezoito, e dos direitos políticos no século dezenove (ambos dois chamados *direitos de primeira geração*).

A implicação e reconhecimento legal dos *direitos de segunda geração*, direitos econômicos sociais e culturais, foi chave para o surgimento e

² Nesse sentido, resultou um fito fundamental a inclusão do conceito de “Estado Social” na Constituição da República de Weimar, ainda em 1919, graças ao empenho teórico de Hermann Heller.

implantação dos Estados sociais³. Assim, embora a manifestação plena do que atualmente é considerado Estado de Bem-estar se produziu a partir dos anos cinquenta do século vinte, ele foi decorrência de um processo⁴, heterogêneo e não coordenado nem espacial nem temporalmente, entre os países que podemos situar inicialmente nas lutas e conquistas dos primeiros direitos trabalhistas de meados do século dezenove e, em boa medida, nos primeiros teóricos que nessa época enfatizaram a importância da seguridade material mínima para atingir os direitos individuais clássicos já propostos desde as revoluções burguesas. Socialistas utópicos e científicos advertiram que a liberdade e a igualdade são apenas quimeras se carecem dos elementos básicos de subsistência para poderem se realizar e instaram a ação do estado para promover e mesmo assegurar, eventualmente proporcionando direitos sociais mínimos que hoje são o DNA dos *Welfare States*. O Estado começara então, lentamente, a assumir que a pobreza não era só culpa do indivíduo que se encontra nessa situação, mas também responsabilidade de uma sociedade –a liberal- construída sob um individualismo dogmático em que condições de dignidade humana eram tão somente alcançadas por um pequeno grupo de privilegiados econômicos.

Ainda dentro do chamado período de experimentação, constitui um fito recorrente a promulgação da avançada legislação social alemã durante o governo de Otto Von Bismarck ressaltada em torno a três leis: a Lei de seguro de enfermidade e maternidade (1883), a Lei de acidentes de trabalho (1884) e a Lei de enfermidade, aposentadoria e falecimento (1889). As motivações que levaram o governante alemão a outorgar essa proteção aos trabalhadores foram variadas e ainda hoje elas são discutidas, porém parece que o desejo de se legitimar ante a mobilização dos trabalhadores, o freio à ascensão da social democracia, assumindo parte

³ Nesse trabalho usaremos os termos 'Estado Social' e 'Estado do Bem-estar' como expressões equivalentes se bem alguns autores diferenciam ambos. Assim, Cabrero explica que no enquanto o Estado Social começa no fim do século XIX com Bismarck com uma orientação conservadora cogitando a política social como integração, desde acima, das classes trabalhadoras como compensação à inexistência de liberdades e à exclusão do movimento sindicalista, o Estado de Bem-estar concebe a política social como expansão dos direitos sociais ou materialização dos direitos políticos democráticos (RODRÍGUEZ CABRERO, 1992, p. 21-44).

⁴ Existem diversas periodizações da evolução do Estado de bem-estar. Uma das clássicas é a de Hecló que estabelece três períodos históricos na formação e consolidação dos Estados de Bem-estar europeus e que, com ligeiras variações em quanto à determinação exata dos anos, vem a considerar: período de experimentação (1870-anos vinte do século XX), período de consolidação (1930-1940) e período de expansão (1940-1960) [HECLO, 1981, p. 383-407].

de seu programa, e o entrave à massiva emigração para terras americanas onde os salários eram mais altos possam estar entre as mais consideráveis.

A legislação bismarckiana deve ter tido uma influência decisiva noutro dos estatutos fundamentais deste período como a aprovação da *Old Age Pension Act* (1908) e da *National Insurance Act* (1911), ambas as normas chaves na instauração do intervencionismo estatal moderado dentro da economia liberal contemporânea. A segunda das normas descritas definirá as bases do sistema inglês de assistência sanitária pública e gratuita e o seguro de desemprego contributivo financiado por empresários, trabalhadores e governo⁵.

2. Embriões do Estado de Bem-estar

Numa segunda etapa, coincidente com o lapso temporal entre as duas grandes guerras, a formação do Estado de bem-estar avança - consolida-se, segundo a periodização de Hecló (1981) -, inicialmente, com a promulgação da constituição da República de Weimar que já em 1919 acolhe a teoria helleriana do Estado social. Essa constituição, que não é a primeira a incorporar expressamente direitos sociais,⁶ é original na preocupação sistemática pela justiça social, pela igualdade material e pela equidade, reconhecendo, ademais, pela primeira vez em um texto constitucional, os direitos de segunda geração - econômicos, sociais e culturais- como direitos fundamentais⁷. Dessa forma, a Constituição de Weimar é, sobretudo, a primeira das grandes constituições europeias a se interessar profundamente pela questão social, em contraste com a aparente neutralidade das constituições liberais do século passado, que se traduz, como diz Vichi (2004, p. 548), numa regulamentação de domínios até então esquecidos, numa atribuição aos cidadãos de direitos

⁵ Sobre a contribuição inglesa nos albores do *welfare state* ver, entre outros, Harris (2004). Das medidas aprovadas durante o governo do liberal Herbert Asquith também entram em destaque a introdução de refeições escolares gratuitas (1909), a *Labour Exchange Act* (1909) e a *Development Act* (1909), que anunciava uma maior intervenção do governo no desenvolvimento econômico.

⁶ A primeira foi a Constituição mexicana de Querétaro (1917), transformando o constitucionalismo mexicano de um modelo puramente liberal a outro com fortes orientações sociais (AGUILERA PORTALES; ESPINO TAPIA, 2006/2007, p. 117).

⁷ Assim, já ampara os direitos de associação, saúde, lazer e os direitos laborais - salário, repouso obrigatórios, etc.- e faz referência constitucional à seguridade social.

sociais, e limitações impostas ao princípio da liberdade contratual e à propriedade privada, em virtude da função social que desempenham.

Como continuação constitucional, a Constituição Espanhola de 1931, norma suprema da Segunda República hispânica até a imposição da ditadura franquista após a Guerra Civil espanhola (1936-1939), acolhe o legado social de Querétaro e Weimar para aprofundar no conteúdo social e na regulação sistemática dos direitos sociais com a pretensão da "*transformación de España en todos sus aspectos e instituciones jurídicas, políticas y sociales*" (JULIÁ DÍAZ, 1994, p. 174). Este autor afirma que políticos e intelectuais que interviram na redação e aprovação, no momento em que Espanha experimentava os começos de sua grande transformação social e cultural, visavam adequar a estrutura política à nova sociedade instaurando um Estado democrático e social de direito (JULIÁ DÍAZ, 1994, p. 169).

Dentro desta etapa compre destacar também a experiência sueca dos anos trinta, catalogada por Rubio Lara como "un claro exponente del Estado de Bienestar" pois já "antes de la Segunda Guerra Mundial se establecieron los pilares de un sistema de Seguridad Social que en años posteriores se consagró como uno de los más completos de Occidente" (RUBIO LARA, 2010, p. 185-186). Após a vitória do partido social democrata em 1932, as políticas econômicas foram orientadas à reativação econômica com base no gasto público, sendo o Estado um dos principais promotores da atividade econômica, em um contexto de crise, mediante a criação de empregos públicos que ainda hoje posicionam esse país como um dos estados com maior índice porcentual de funcionários públicos, circunstancia que, como mais adiante se dirá, passou a ser considerada como um dos critérios de qualidade do bem-estar. Surge então a ideia política, que se manterá depois da conjuntura recessiva, de que a atuação do Estado na economia é uma arma capaz e, em ocasiões mesmo imprescindível, para o logro do equilíbrio econômico (TEIXEIRA, 1997, p. 226). Também foi significativa a intervenção estatal na agricultura para o seu sustento, como depois faria EEUU, e a promoção estatal das regulações laborais que, no entanto, foi realmente consolidada por trabalhadores e patronal nos *acordos de Saltsjöbaden* (1938)⁸. Diversos autores defendem a ideia de que as formulações teóricas que sustentaram essas políticas, devidas à escola econômica de Estocolmo, antecederam à

⁸ Sobre esses acordos, que continham as bases para uma solução negociada dos conflitos laborais, expõe Rubio Lara que foram possíveis graças à existência de um movimento sindical moderado e unido (RUBIO LARA, 2010, p. 185-186).

teorias keynesianas apesar de ter sido superada e mesmo fagocitada posteriormente por essa doutrina⁹.

Finalmente, a etapa do período entre guerras viveu a implementação de uma experiência socioeconômica que seria o grande cimento das políticas do bem-estar que viriam depois da Segunda Guerra. É o *New Deal* americano que o presidente F. D. Roosevelt instaurou, em várias fases, nos Estados Unidos da grande crise. A conexão entre essas políticas sociais e econômicas e o pensamento keynesiano que baseará a expansão do *welfare state* é indubitável (TRONTI, 2001, p. 303). A polêmica reside no grau de influência entre Keynes e Roosevelt e mesmo chega a se situar no foco de quem influenciou a quem¹⁰. Fosse como fosse, o certo é que em 1933 a administração Roosevelt, com o vice-presidente Henry Wallace como cabeça de lança, aprovou normas para a aplicação de políticas econômicas decisivamente intervencionistas, na economia paradigma do liberalismo, voltadas ao controle da produção agrícola e do preço dos seus produtos - *Agricultural Adjustment Act*-, à planificação regional -*Tennessee Valley Authority*-, e à coordenação industrial junto com um programa nacional de obras públicas -*National Industrial Recovery Act*-.

Em um segundo ato, em 1935, Roosevelt promoveu e Congresso americano aprovou a *National Labor Relation Act*, que regulava certos aspectos das relações laborais e a *Social Security Act* que passava a reconhecer as pensões de aposentadoria e a prestação de desemprego¹¹.

3. Manifestação plena

Com esses precedentes, depois da II Guerra Mundial toma forma definitiva a plena configuração do Estado de Bem-estar em alguns países ocidentais sob dois pilares fundamentais, um econômico e outro social que vinham a ser consequência da evolução da sensibilidade e da responsabilidade social de certos países¹². Origina-se então uma

⁹ Sobre esse assunto, ver o interessante trabalho de José Francisco Teixeira (1995).

¹⁰ Esse mesmo autor sustenta a controversa teoria de que “la situación política de la economía estadounidense, la lucha de clases en ese país, hayan pesado sobre la formación del núcleo central del pensamiento keynesiano mucho más de cuanto se admite generalmente, mucho más de lo que se quiere explícitamente reconocer por parte de quien ve en esta perspectiva un peligro científico” (TRONTI, 2001, p. 305).

I. ¹¹ PARA MAIS INFORMAÇÃO VER, ENTRE OUTROS, TRATTNER (1999).

¹² Sobre os dois pilares básicos do *welfare state* resulta muito significativa a teoria de Spicker segundo a qual “social protection precedes state intervention”, o que centra a

transformação peremptória do Estado liberal motivada pela recordação da crise de 1929, da maior organização do movimento sindicalista, de medidas fortemente intervencionistas necessárias para a reconstrução das economias europeias pós-bélicas, crescimento econômico exponencial desses anos e a transcendental aceitação da teoria econômica proposta por Keynes em *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936). Então pobreza e desigualdade deixam de ser problemas morais para se converter em problemas políticos, o que leva o Estado a intervir no processo de distribuição da renda e de bem-estar social com uma política social mais ativa. Dessa forma a superação do Estado liberal pelo Estado do bem-estar foi uma circunstância inevitável diante da incapacidade do Estado liberal de articular a nova política social extensa que requereu a nova etapa do capitalismo (ASHFORD, 1986).

A teoria keynesiana proporcionou um importante guia programático para combinar a acumulação capitalista com o bem-estar social (RUBIO LARA, 2010, p. 188), e isso porque o economista inglês entendia que a causa fundamental das crises econômicas era diretamente a insuficiência da demanda agregada, questão que deveria se corrigir, no entanto se produzira, através de uma intervenção estatal – com a intensidade e duração precisa em função da conjuntura-, com incidência direta na ação social que, liberando uma parte importante dos recursos individuais antes destinados a serviços sociais, ativaria o consumo necessário. Proporcionava assim a justificação científica para uma das condições essenciais dos Estados sociais, o gasto social público.

Ao tempo, a nova estratégia intervencionista viu-se favorecida e complementada pelo sistema de Seguridade Social na Inglaterra introduzido pelo ministro William Beveridge com a aprovação do *Social Insurance and Allied Services Report* (1942). Embora o sistema não fora o primeiro implantado no mundo, pois já os Estados Unidos em 1935 e a Nova Zelândia em 1938 estabeleceram sistemas de previdência social, a experiência inglesa foi o primeiro sistema de seguro social público integral e com tendência universalista. Isso significava que era financiado, através de impostos e de cotizações, por todos os cidadãos, mas também que a cobertura abrangia a todos eles e não somente as pessoas com baixos recursos, sob a concepção original de que as políticas sociais eram um recurso público necessário para todos (Hecló, 1981). O sistema, que não excluía os seguros privados concebidos como complementários, configurava-se com os princípios de prestações

principal atenção sobre o elemento social em detrimento do elemento keynesiano (SPICKER, 2000, p. 145).

uniformes e suficientes, contribuições únicas e gestão administrativa unificada. Um sistema assentado em princípios universalistas e igualitários superava em muito as experiências anteriores pela amplitude de beneficiários e as contingências cobertas entendendo o seguro social como um direito mesmo com anterioridade à consagração constitucional dos direitos sociais. Podemos considerar que a transição de uma proteção social só para alguns a uma seguridade social para todos os cidadãos baliza a aparição do verdadeiro Estado do Bem-estar.

É assim que o conceito beveridgiano casava à perfeição com a teoria de Keynes já que a universalidade favorecia, com certeza, o pressuposto da manutenção da demanda agregada – o maior gasto e gestão pública proporcionava maior capacidade individual para o consumo. Essa dualidade quase simbiótica foi abertamente reconhecida pelo segundo informe Beveridge, o relatório *Full Employment in a Free Society* (1944), que oficializa a preocupação keynesiana com o pleno emprego articulando-a como premissa essencial para a implementação de um sistema eficaz de proteção social.

Configura-se, desse jeito, o chamado “pacto keynesiano” (ANISI, 1989), cerne do *welfare state*, que conjuga o capitalismo, intervencionismo estatal orientado a conseguir o pleno emprego, altas taxas de benefício, uma ampla rede de seguridade para todos os cidadãos, junto com a elevação da produtividade e a possibilidade de um incremento continuado das rendas salariais, sem alterar estruturalmente o processo de distribuição da renda.

III. DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DO ESTADO DO BEM-ESTAR

Depois de advertir que o termo *welfare state* foi usado originalmente para descrever o “trabalhismo” britânico depois de 1945, de onde correu para o resto do mundo, em relação a diversas sociedades ou diversos estados de desenvolvimento, Briggs (1961, p. 226) providenciou uma das primeiras e mais famosas definições do estado de bem-estar expressando que é aquele estado em que o poder organizado é deliberadamente usado, através da política e da administração, em um intento de modificar o jogo do mercado pelo menos em três direções – primeiro, garantindo rendimentos individuais e familiares mínimos com independência do valor de mercado, do seu trabalho ou de suas propriedades; segundo, limitando a extensão da insegurança de pessoas e famílias para o caso de certas contingências como, por exemplo, enfermidade, aposentadoria

ou desemprego; e terceiro, segurando que todos os cidadãos, com independência do seu status ou classe social, recebem os melhores padrões disponíveis de serviços sociais dentro de limites consensuais.

Concretiza Briggs que as primeiras duas condições correspondem a padrões mínimos e podem ser entendidos como “serviços sociais do Estado”. No entanto, o terceiro vai, além disso, para definir um estado social ótimo (BRIGGS, 1961, p. 227).

Mais recentemente, com o impulso dos estudos sobre o bem-estar estatal dos anos oitenta, as definições foram se adaptando aos acontecimentos históricos dos estados, marcadamente o período de auge de 1945 a 1973 e a reformulação forçada pela crise da década dos setenta. Assim, sem a intenção de ser exaustivos, Gough entendeu-o como o conjunto de atividades de provisão e normas de regulamentação de atividades privadas, de maneira a utilizar o poder estatal para modificar a reprodução da força de trabalho e para manter a população não trabalhadora nas sociedades capitalistas (GOUGH, 1982, p. 111). Pela sua parte, Anisi (1995: 40) sugeriu que ele é um tipo pacto social no que se estabeleceu uma repartição mais equitativa dos benefícios e da riqueza entre toda a população com o objetivo de evitar o mal-estar social que levou as sociedades europeias à Segunda Guerra Mundial. Para este autor, a expressão económica do Estado do Bem-estar foi o pacto keynesiano que durante a pós-guerra pretendia um desempenho económico equilibrado socialmente assim como a procura do pleno emprego.

Além da inicial definição de Briggs e das que surgiram após da primeira grande crise do *welfare state*, foram se criando diferentes perspectivas para a abordagem conceitual do estado de bem-estar. Portanto o *approach* positivista acentua o desenvolvimento pelo gasto social em termos de esforço de um determinado país pela qualidade de vida dos seus cidadãos - *welfare effort*. Outros entendem que o bem estar não deve ser considerado só em critérios quantitativos mas também em análise de questões básicas como o pleno emprego, a universalidade dos programas que esse estado aplica e os efeitos redistributivos das suas economias (MISHRA, 2014, p. 123).

De outro lado, Mishra (2014) outorga ao Estado do Bem-estar três objetivos essenciais: a intervenção estatal na economia com o alvo de manter o pleno emprego, o fornecimento público de uma série de serviços universais, e a responsabilidade estatal na manutenção de um nível mínimo de vida, entendido como direito social e não como caridade pública para uma minoria.

Deste modo, o Estado do Bem-estar regula a atividade económica, uma vez que proclama, como missão principal, o bem-estar da sociedade,

ESTADO DE BEM-ESTAR, INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL

provendo bens e serviços sociais ao conjunto da população para melhorar as suas condições materiais de vida - saúde, seguridade social, educação, moradia, proteção social e promoção social - assim como para aumentar a sua qualidade de vida -urbanismo e ordenação do território, meio ambiente, lazer, cultura, defesa do consumidor, bem-estar comunitário. Também forma parte dele toda regra que regula a provisão de bens e serviços citados, que estabelece as condições de trabalho, e que define o sistema impositivo de uma primeira redistribuição da renda (GONZÁLEZ; TORRES, 1992).

Finalmente, concluiremos este esquema conceitual dizendo que os estados de bem-estar são aqueles que incluem intervenções do Estado –é importante este matiz público pelo que diremos em seções seguintes- que são dirigidas explicita e diretamente a melhorar o bem-estar social e a qualidade de vida da sua população¹³. Segundo Navarro (2004, p. 8-12), essas intervenções seriam:

- a) Os *serviços públicos* tais como a saúde, a educação, os serviços de ajuda às famílias -como os jardins de infância para meninos de 0 a 3 anos, os serviços domiciliários para as pessoas anciãs e com incapacidade, as moradias assistidas, os centros de dia, as residências de anciãs, entre outros-, os serviços sociais, a moradia social e outros serviços orientados a qualidade de vida.
- b) As *transferências sociais*, que supõe o repasse de fundos públicos de um grupo social a outro. Entre elas, a aposentadoria e as pensões de viuvez e de incapacidade constituem o capítulo mais importante, transferindo fundos públicos dos trabalhadores, empregados e empresários aos beneficiários.
- c) As *intervenções normativas* do aparato estatal encaminhadas a proteger o cidadão na sua condição de trabalhador –seguridade e higiene laboral-, de consumidor ou de residente -saúde ambiental-.
- d) As *intervenções públicas* dirigidas a garantir postos de trabalho dignos, estabelecendo as condições favoráveis para que o setor privado os produza e, quando tal setor não crie suficientes postos, passe a estimular e facilitar a produção dessas vagas dentro do setor público.

Dessa forma podemos afirmar que o estado do bem-estar vem a repousar sobre quatro pilares fundamentais: a educação, obrigatória e

¹³ Importante também é a diferença entre população, residentes legais e cidadãos. Quanto mais universais sejam as políticas públicas dirigidas ao bem-estar, em termos não de intensidade da proteção, mas de amplitude de sujeitos receptores, maior categoria e qualidade terá como Estado do bem-estar.

gratuita nas primeiras etapas, e fortemente subvencionada nos níveis superiores; a saúde, que a princípio deveria ser universal e gratuita; a previdência social, completa em cobertura e que garanta uns ingressos mínimos diante de determinadas situações ou eventualidades; e uns serviços sociais que proveja de um conjunto de ajudas destinadas a cobrir as necessidades de determinados coletivos em situação de exclusão ou em risco de padecer ela.

IV. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS, GASTO PÚBLICO E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE.

Conforme exposto, com a tutela institucional pública, o *welfare state* se conformou sob duas grandes bases, uma social e uma econômica. As duas se encontram unidas em uma relação quase simbiótica, alimentando-se uma da outra. Isto é assim porque o substrato econômico do bem-estar aposta fortemente no gasto público em favor da qualidade de vida de suas sociedades, qualidade que passa necessariamente pelo fornecimento de serviços sociais públicos de alto padrão. Pela sua parte, o gasto social público atua de coadjuvante para a manutenção e mesmo expansão da demanda agregada que resulta o suporte do desempenho econômico. Para tanto é imprescindível a intervenção decisiva das instituições públicas como reguladoras e promotoras de um sistema que estimula, através desse gasto em políticas sociais, tanto o desempenho econômico através da elevação da capacidade aquisitiva como o bem-estar dos cidadãos por médio da garantia de rendas e serviços sociais suficientes.

Além disso, a respeito da base econômica dos *welfare states* não existe controvérsia em que esta surgiu das teorias de Keynes, fundamentalmente aquela que descreve a sociedade capitalista como um cenário de incerteza econômica (SKIDELSKY, 2013, p. 125-132) e a conseqüente necessidade de manter uma demanda agregada elevada, constante e tendentemente crescente – popularmente poderíamos dizer um alto nível de consumo- para manter assim um padrão de emprego desejável, que se aproximasse ao pleno emprego, e que, junto com as arrecadações impositivas de um alto índice de atividade econômica, servisse para a manutenção dos serviços e despesas estatais. Essa demanda agregada, e aqui reside outro dos aportes originais da teoria keynesiana e um dos mais definitivos no modelo do bem-estar, deverá

ESTADO DE BEM-ESTAR, INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL

ser garantida pelos poderes públicos, através de diferentes meios, quando o mercado não cria a suficiente¹⁴.

Foi assim que Keynes deu o suporte teórico que serviu para tirar o sistema capitalista do poço no que ele se achava na Grande Depressão dos anos trinta. Foi assim que Keynes idealizou uma teoria que foi capaz de salvar o capitalismo, a quem não queria substituir senão perpetuar, isso sim, humanizando-o na medida do possível. E foi assim que o modelo econômico e social do bem-estar, ainda servindo a causa capitalista, se contrapôs não raro a ela.

Dessa forma, enquanto o sistema econômico (neo)liberal –mais próximo ao capitalismo puro e garantidor dos valores deste–, defende que a sociedade deve estar orientada economicamente a procura da riqueza global –sendo esta a maior garantia do bem-estar dessa sociedade–, e mede quantitativamente essa riqueza em termos do PIB, o modelo (neo)keynesiano, próprio dos estados do bem-estar mais avançados, vem se preocupando não principalmente com o volume total dessa riqueza senão, sobretudo, em como essa riqueza se encontra distribuída dentro da sociedade. É por isso que a evolução dos Estados de bem-estar permite concluir que as lutas contra as desigualdades excessivas são tanto ou mais importantes que a geração de riqueza, por mais que esse índice denota emprego e elevação da renda *per capita*. Por isso, já Marshall elevou a importância dessa luta quando manifestou que “the diminution of inequality strengthened the demand for its abolition, at least with regard to the Essentials of social welfare” (MARSHALL, 1950, p. 37).

Portanto, conforme ao dito nesta e na seção anterior, temos dois elementos substanciais dos Estados de bem-estar de base keynesiana: a manutenção da demanda agregada e a redução da desigualdade econômica dessa sociedade. Esses ingredientes resultam absolutamente imprescindíveis para o oferecimento do bem-estar e para a medição do grau de desenvolvimento social de qualquer Estado.

Mas, por que é tão importante a preocupação com a desigualdade? Em primeiro lugar porque ela é o elemento mais determinante da justiça social. Esta, conforme assentou Rawls (1997), demanda a existência de três critérios básicos para a sua conformação: a existência de um mínimo de liberdade igual para toda a população, a promoção institucional pública de um tratamento diferenciado e favorecedor dos desprotegidos

¹⁴ Sobre a teoria econômica de Keynes existe uma multidão de obras. Recomendamos aqui, pelo seu rigor científico e sua clareza expositiva, a do biógrafo mais prestigiado de Keynes, Robert Skidelsky (2013, p. 62-63; 115-120; 125-145).

(princípio da diferença) e o estabelecimento de uma igualdade de oportunidades para toda a cidadania (princípio da igualdade).

Em segundo lugar, podemos responder à questão formulada analisando o nível de bem-estar de uma determinada sociedade para, em definitivo, examinar se o modelo de bem-estar de um país é bom ou fraco. Também podemos refletir sobre qual é a diferença, do ponto de vista do desenvolvimento social, entre países paradigmáticos –em quanto que ambos são representantes de dois modelos de bem-estar amplamente diferenciados, o liberal e o institucional- como são EEUU e a Suécia¹⁵. Em ambas as questões, a resposta passa pela análise da desigualdade e das políticas dirigidas a manter a demanda agregada. E em ambas resulta determinante também o estudo de um terceiro fator que se relaciona necessária e decisivamente com esses dois elementos: o compromisso e a intervenção pública no bem-estar.

A respeito da demanda agregada, como já se indicou, ela é o combustível que faz funcionar o motor do sistema econômico. Quando o consumo e a confiança do consumidor se mantem em padrões elevados, os índices macroeconômicos mostram crescimento, constata-se incremento do emprego - o que em termos relativos significa maior criação que destruição de emprego - e a manutenção dos serviços públicos e previdenciários se produz sem maior problema porque tem muita gente a contribuir e menos a detrair do sistema. Mas quando a demanda diminui o seu ritmo, se contrai ou mesmo se retrai começam os problemas: eleva-se o desemprego, caem as contribuições à previdência social, diminui a capacidade aquisitiva da população, o Estado obtém menos receita e os serviços do bem-estar ficam mais difíceis de manter não só pela insuficiência de recursos, mas também porque se eleva a necessidade de assistência social.

Qual é a solução então? O dogma neoliberal entende que a solução é fornecida pelo mercado que gera o seu próprio reajuste entre a oferta e a demanda e depois de uma etapa de austeridade a economia retorna ao caminho do crescimento. De sua parte Keynes já proveu uma solução nos anos trinta do século vinte –remédio aplicado com enorme sucesso em

¹⁵ Partindo da inicial tipologia de Estados do bem-estar estabelecida por Titmuss (1958) que diferenciou entre o modelo residual, do logro-resultado e o institucional, diferentes autores complementaram essa tipologia –Esping Andersen (1991), Kosonen (1992), Ferrera (1998) ou Rubio Lara (2013)- formulando quatro modelos: o liberal – próprio de países da orbe Anglo-saxã e que se corresponderia com o residual; o continental ou conservador dos países do centro da Europa correspondente com segundo tipo de Titmuss; o modelo social democrata dos países do norte da Europa, equivalente ao institucional; e o mediterrâneo, de certos países mediterrâneos da Europa (incluindo Portugal).

ESTADO DE BEM-ESTAR, INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL

países como os EEUU dessa época-: o Estado –os poderes públicos em geral- deve fornecer o combustível que a máquina está precisando. Deve-se arrogar a função de reativar a demanda agregada. Deve, para ele, aprovar, como já fez em numerosas ocasiões e lugares, grandes programas de gasto público que façam chegar o poder aquisitivo à população. E isso pode ser feito quer criando diretamente postos de trabalho em obras e serviços públicos ou fomentando a contratação privada, quer transferindo diretamente o dinheiro aos setores mais afetados pela recessão –como foi o caso do programa bolsa família- ou investindo com força em políticas e serviços sociais que liberam recursos econômicos para a população que pode assim dedicar à demanda.

Dessa maneira temos já o elemento que prende a demanda agregada, as políticas sociais, a redução da desigualdade e a intervenção do Estado: o gasto social público. A respeito dele diz Esping-Andersen que o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Quanto à desigualdade, ela é causa fundamental, primeiro, de uma insuficiência de qualidade de vida e de bem-estar de uma parte da população; e segundo, para a retração da demanda agregada e, pelo tanto, para que o sistema fique sem combustível suficiente. Para lutar contra ela, o Estado tem que aplicar efeito redistributivo em suas políticas, um efeito que significa não uma procura da igualdade, mas sim uma redução das desigualdades dentro de uma sociedade determinada até padrões admissíveis.

Para conseguir o efeito redistributivo que amortize a desigualdade, o Estado dispõe de dois mecanismos fundamentais. De um lado, como é conhecido, a política fiscal. E de outro as políticas sociais, sempre que elas sejam públicas. Estas, sendo financiadas fundamentalmente através de impostos, são em maior medida bancadas pela população mais favorecida porém maioritariamente usufruídas por aquela com menos recursos. Aplicando a máxima de que cada um aporta conforme sua capacidade e recebe segundo sua necessidade, produz-se assim um inevitável e desejável repasse de recursos de cima para abaixo. Um repasse que, sem dúvida, suscita uma redução da diferença econômica entre os que mais têm e os que menos possuem.

Resulta assim que essa tendência reducionista é imprescindível para um modelo de bem-estar saudável. Porque quanto maior a distância, maior é o custo dos serviços do bem-estar e menor é a capacidade de muitos para sustenta-lo. Um país com grandes desigualdades manterá

estruturalmente uma parte importante da população que precisa de grande apoio dos serviços sociais que ademais deve ser financiado integralmente por classes sociais que nunca precisaram de boa parte desses serviços. Aumenta cada vez mais a distância econômica e psicológica entre eles.

Eis que chegamos às questões propostas anteriormente, aquilo que diferencia países de grandíssimo desempenho econômico -como EUA ou Austrália- de outros com muita menor riqueza global -como Suécia, Noruega ou Finlândia- mas com muito maior grau de bem-estar, e é, precisamente, o nível de desigualdade de suas sociedades e o grau de intervenção e implicação dos poderes públicos no bem-estar de suas populações.

Embora seja matéria para outro trabalho, deixo indicado aqui que se os países escandinavos gozam do prestígio de serem os Estados do bem-estar mais avançados é porque eles atingem os menores índices de desigualdade entre suas populações e ao mesmo tempo apresentam os indicadores de gasto social público mais elevado. No outro polo dos modelos de bem-estar temos os EUA onde o gasto em serviços sociais é o mais elevado do mundo, mas sendo esse gasto privado só fornece qualidade e bem-estar a uma parte da população deixando um setor muito numeroso fora de padrões de qualidade de vida dos países avançados. Nesse caso a distância aumenta cada vez mais e sua sociedade apresenta tendências centrífugas a respeito do bem-estar.

V. CONCLUSÕES

A construção e configuração histórica das sociedades de bem-estar foi um processo longo, iniciado decididamente no período entre guerras, que atingiu sua expressão mais pura na década dos cinquenta e sessenta do século passado, e que desde a crise dos anos 70 está lutando constantemente contra o sistema econômico que o pariu mas que, se contribui a salvar, também limitou e humanizou.

Nessa luta permanente entre o desempenho macroeconômico e a distribuição dos benefícios e dos prejuízos desse desempenho desempenha um papel fundamental a intervenção do Estado e dos poderes públicos para equilibrar a balança. O desempenho é necessário para manter as contas públicas e os postos de trabalho, mas a repartição justa, em termos de justiça social, do resultado desse processo é imprescindível para manter o desenvolvimento social, a qualidade de vida e o bem-estar da população.

É assim que, nos Estados de bem-estar, a intervenção pública deve ir dirigida, por um lado a fomentar o crescimento econômico e, por outro, a

estabelecer mecanismos de redução das desigualdades em face da manutenção do contrato social das sociedades atuais que se assentam sob a justiça social. Para isso, resulta indispensável fornecer um gasto social público que mantenha os serviços sociais públicos que asseguram uma qualidade de vida mínima e, ao mesmo tempo, adotar políticas públicas dirigidas à redistribuição da riqueza, como deve ser uma política fiscal altamente progressiva, ou uma aposta decidida por serviços públicos essenciais como a saúde ou a educação com elevados efeitos redistributivos.

VI. REFERÊNCIAS

AGUILERA PORTALES, Rafael; ESPINO TAPIA, Diana. Fundamento, Garantías y Naturaleza Jurídica de los Derechos Sociales ante la crisis del Estado Social de Derecho. **Revista Telemática de Filosofía del Derecho**, v. 10, 2006/2007, p. 111-139.

ANISI, David. La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano. *In*: MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.). **Crisis y Futuro del Estado de Bienestar**. Madrid: Alianza Editorial, 1989, p. 241-272.

ANISI, David. **Creadores de escasez**. Del bienestar al medio. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

ASHFORD, Douglas E. **The Emergence of the Welfare States**. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

BRIGGS, Asa. The welfare state in historical perspective. **European Journal of Sociology/Archives europeennes de sociologie**, v. 2, n. 2, p. 221-258, 1961.

GONZÁLEZ TEMPRANO, A. y; TORRES VILLANUEVA, E. **El Estado del Bienestar en los países de la OCDE**. Madrid: Ministerio de Trabajo

y Seguridad Social, 1992.

GOUGH, Ian. **Economía Política del Estado de Bienestar**. Madrid: Herman – Blume, 1982.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Why we need a New Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FERRERA, Manuel. The Four Social Europes: between Universalism and Selectivity. *In*: RODEES, M.; MENY, Y. (Eds.). **The Future of European Welfare**. A New Social Contract?. Londres: Mac Millan Press, 1998.

HARRIS, Bernard. **The origins of the British welfare state: social welfare in England and Wales, 1800-1945**. UK: Palgrave, 2004.

HECLO, Hugh. Towards a New Welfare State? *In*: FLORA, Peter; HEIDENHEIMER (Eds.). **The Development of Welfare States in Europe and America**. New Brunswick: Transaction Books, 1981, p. 383-407.

HECLO, Hugh. The Politics of Welfare Reform. *In*: BLANK, Rebecca; HASKINS, Ron (Eds.). **The New World of Welfare**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001, p. 169-200.

JULIÁ DÍAZ, Santos. La experiencia del poder: la izquierda republicana, 1931-1933. *In*: TOWNSON, Nigel (Ed.). **El republicanismo en España (1830-1977)**. Madrid: Alianza Universidad, 1994, p. 165-192.

MARSHALL, T.H. Citizenship and social class (1950). *In*: PIERSON, C.; CASTLES, F.G. (Eds.). **The welfare State Reader**. Cambridge: Polity

Press, 2. ed., 2006, p. 30-39.

MISHRA, Ramesh. **The Welfare State in Capitalist Society**. New York: Routledge, 2014.

NAVARRO, Vicenç. **El estado de bienestar en España**. Madrid: Tecnos, 2004.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. PISSETA; ESTEVES. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. Fundamentos teóricos de la política social. *In*: MORENO, Fernández; PÉREZ, Yruela (Coords.). **Política social y estado del bienestar**. Ministerio de Trabajo e inmigración, 1992, p. 21-44.

RUBIO LARA, María Josefa. El Estado de Bienestar. *In*: DE BLAS GUERRERO, Andrés; RUBIO LARA, María Josefa (Dirs.) **Teoría del Estado I: el Estado y sus instituciones**. Madrid: UNED, 2010, p. 169-206.

903

SKIDELSKY, Robert. Keynes. **O regresso do mestre**. 2. ed. Tradução OLIVEIRA, Sónia. Portugal: Texto editores, 2013.

SPICKER, Paul. **The Welfare State: A General Theory**, London: Sage, 2000.

TEIXEIRA, José Francisco. La contribución sueca a la revolución teórica de los treinta: la Escuela de Estocolmo. **Cuadernos de economía: Spanish Journal of Economics and Finances**, v. 23, n. 65, 1995, p.103-139.

TEIXEIRA, José Francisco. La influencia de las ideas en la política económica: la experiencia sueca de los años treinta. **Revista Asturiana de Economía**, v. 10, 1997, p. 221-247.

TITMUS, Richard. **Essays on "The welfare state"**. Londres: Allen &

Unwin, 1958.

TRATTNER, Walter. **From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America**, 6. ed. New York: Simon and Shuster Inc., 1999.

TRONTI, Mario. **Obreros y capital**. Madrid: Akal, 2001.

DE SOUZA VICHI, Bruno. A República de Weimar e a Constituição: Lições de Limitações. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 1, p. 541-564, 2004.

RECEBIDO EM: 26/11/2018.

ACEITO EM: 15/12/2018.