

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 36 • nº 142

abril/junho – 1999

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Repensando a administração pública: o futuro do Estado de bem-estar

José Matias Pereira

## Sumário

1. Introdução. 2. O papel da sociedade diante das novas funções do Estado. 3. As origens do Estado do bem-estar (*welfare state*). 4. O surgimento do Estado de bem-estar. 5. As distintas formas do Estado de bem-estar: os modelos europeu, norte-americano e brasileiro. 6. A crise do paradigma político do Estado de bem-estar. 7. Distinção entre a atividade política e a econômica. 8. A crise do Estado de bem-estar. 9. A concepção da terceira via. 10. Considerações relevantes sobre a crise do Estado de bem-estar. 11. Conclusões.

## 1. Introdução

O conceito *globalização econômica* surge neste final de século como um dos conceitos mais poderosos que existem nos pensamentos políticos e econômicos presentes no mundo ocidental desenvolvido, entendendo-se como tal a globalização das escalas comerciais, de produção e das finanças. Essa teoria da globalização, que reduz o espaço e a importância do político, faz com que os governos fiquem submetidos às forças econômicas internacionais, que passam a definir o marco do possível dentro de cada Estado-nação.

Assim, é inegável que o Estado nacional está sofrendo um acelerado processo de enfraquecimento, em decorrência dos efeitos da globalização, bem como de um crescimento desajustado, fenômenos esses identificados de forma consensual, nas diversas obras que tratam da questão, como os

José Matias Pereira é economista e advogado. Professor de Finanças Públicas da Universidade de Brasília – UnB. Doutorando em Ciências Políticas pela Universidade Complutense de Madrid – Espanha.

responsáveis pelas profundas alterações em suas formas de intervenção. Essa preocupante constatação é que me levou a desenvolver o presente estudo sobre o futuro do Estado de bem-estar, visto que, de forma concreta, é a população que vive no Estado-nação que está sendo afetada por essas mudanças.

É necessário entender, nesse sentido, os mecanismos pelos quais essa globalização está afetando os salários, a quantidade de emprego e, de forma especial, o nível de proteção social ofertado pelo Estado. É oportuno ressaltar no conjunto dessa discussão que o Estado de direito pode-se revestir de diversas formas, entre elas o Estado liberal de direito, o Estado social de direito ou Estado de bem-estar (Estado-providência).

Os autores de visão liberal consideram que os direitos sociais não podem formar, na atualidade, parte do conceito de cidadania, para os quais bastam apenas os direitos civis e políticos. E, de modo especial, argumentam que o Estado-nação, responsável em zelar pelos direitos da segunda geração, está deixando de ser o protagonista da vida política, pois, à medida que a economia se globaliza, somente as empresas transnacionais poderiam assumir responsabilidade desse tipo. A política de pleno emprego, capaz de pagar os gastos sociais, mostra-se impraticável em uma época de desemprego estrutural (em que as máquinas substituem os homens, bem como são as pessoas com capacidade produtiva as que desejam encontrar um emprego). E terminam lembrando que acabou a cultura da divisão sexual do trabalho, que durante séculos fez o possível para atender gratuitamente as crianças, anciãos e enfermos. Agora a mulher, além do trabalho remunerado, busca identificação e participação social. Assim, em qualquer um dos casos citados, dizem, se o Estado tiver que assumir essas funções sociais, o colapso é inevitável.

## 2. O papel da sociedade diante das novas funções do Estado

No contexto do debate sobre o futuro do Estado do bem-estar, torna-se fundamental a compreensão do papel e o posicionamento da sociedade diante das novas funções do Estado – provocadas pelo crescimento disfuncional e pelas mudanças decorrentes da globalização no cenário econômico e político internacional –, no encaminhamento das políticas públicas a serem implementadas pelo Estado, cujo objetivo principal é tornar a sociedade mais justa.

Ramon Cotarelo (1990), ao tratar do avanço do Estado sobre a sociedade, observa que

“El Estado social atiende mal que bien a las necesidades de la sociedad incluidas algunas que sólo aparecen cuando ya se han satisfecho las primordiales. No en balde lleva ese adjetivo de ‘social’ que, de querer decir algo, es de suponer que indique la voluntad estatal de mantenerse en contacto con la sociedad real. Un intento, pues, de acabar con la famosa dicotomía entre el ‘país legal’ y el ‘país real’, que fue una constante de gran parte del siglo XIX y la que durante mucho tiempo se han estado culpando de ser el punto de partida de los movimientos revolucionarios, sin que haya sobradas razones para ello”<sup>1</sup>.

Constata-se, na atualidade, e de forma acentuada nos países mais ricos, onde o modelo do “Estado de bem-estar” encontra-se em crise, uma marcante preocupação de como reduzir as crescentes despesas decorrentes das necessidades sociais, num quadro de mudanças econômicas e políticas cada vez mais complexo. Nesse contexto, parte-se do pressuposto de que os Estados-Nação devem implementar ações cada vez mais restritivas e direcionadas nas áreas do Estado de bem-estar, de forma a manter uma estrutura mínima que garanta o acesso para uma parcela

muito específica da população, que permita ao Estado-nação a realização de uma justiça social concreta.

### 3. *As origens do Estado do bem-estar* (welfare state)

O conceito de “cidadania” que veio a se converter em canônico é o de “cidadania social” (criado por Thomas H. Marshall). Dessa forma, é cidadão aquele que, em uma comunidade política, goza de direitos civis (liberdades individuais), direitos políticos (participação política) e de direitos sociais (trabalho, educação, habitação, saúde e seguridade social). A cidadania social se refere, portanto, também a esse tipo de direitos sociais, cuja proteção estaria garantida pelo Estado nacional, entendido não mais como Estado liberal, mas como Estado social de direito. Historicamente esse modelo de Estado-nação, implementado de maneira especial em alguns países europeus, tem sido denominado de “Estado de bem-estar” ou “Estado-providência”. É com base nesse Estado social que se reconhece a cidadania social de seus membros.

Ao tratar dessa questão, Adela Cortina observa que historicamente tem sido chamado de “Estado del Bienestar” o que

*“hemos disfrutado sobre todo en algunos países europeos, la figura que mejor ha encarnado el Estado social y mejor ha contribuido, por tanto, a reconocer la ciudadanía social de sus miembros. Lo cual ha sido sin duda un gran avance, pero que hoy no deja de tener sus problemas porque el Estado del Bienestar ha entrado en crisis y las críticas que a él se dirigen, como figura histórica, están afectando también a la posibilidad de un Estado social que satisfaga las exigencias de la ciudadanía social”<sup>2</sup>.*

É importante recordar, ainda, que a cidadania é uma forma de relação muito especial, em que a comunidade necessariamente deve ir ao encontro do cidadão e o cidadão, por sua vez, deve ir ao encontro dela. É com

base nesse fundamento que o cidadão tende a contrair deveres em relação à comunidade e, em conseqüência, passa a assumir de maneira ativa suas responsabilidades em relação a ela. Dessa forma, fica evidente que só é válido exigir que um cidadão assumam responsabilidades quando a comunidade política já tenha demonstrado claramente que lhe reconhece como um membro seu, ou seja, como alguém que está integrado a ela.

### 4. *O surgimento do Estado* *de bem-estar*

Pode-se afirmar que o Estado de bem-estar nasce na Europa, e de forma especial na Alemanha, dentro de um contexto muito especial, no qual estava em jogo uma estratégia política do dirigente alemão Bismarck, em 1880. A conversão do Estado em Estado de bem-estar é adotada não como uma exigência ética, mas sim para se contrapor ao socialismo. Dessa forma, o governo da Alemanha adota medidas sociais extremamente avançadas para a época. Foram assumidos pelo Estado: seguro contra enfermidade, seguro contra acidentes de trabalho e pensão por velhice. Essas medidas adotadas por um Estado que até então só havia se preocupado com funções políticas fomentam o bem-estar dos trabalhadores e enfraquecem as reivindicações dos menos favorecidos pelo sistema.

Nesse sentido, conforme Cortina, é importante observar que essas medidas paternalistas, que exigem a gratidão dos que as recebem, fincam as bases de uma política social, que tem a sua tradução acadêmica na Escola Histórica Alemã e sua versão político-econômica na *Verein für Sozialpolitik*.

É necessário lembrar também das contribuições de Pareto y Pigou, com a *Welfare-Theorie*, que cria as bases da Escola de Bienestar, preocupada com os critérios de medir e aumentar o bem-estar coletivo: Keynes também contribuiu para o fortalecimento do Estado de bem-estar ao combater os princípios da teoria econômica liberal

(doutrina do *laissez faire*), propondo a intervenção do Estado no campo econômico e social, tendo como objetivo final evitar a quebra do sistema capitalista.

*A consolidação e configuração do Estado de bem-estar.*

Essa consolidação ocorre com a aprovação da proposta contida no “informe Beveridge”, que procura enfrentar as circunstâncias da guerra e amenizar as desigualdades, propondo um sistema universal de luta contra a pobreza que proteja toda a população frente a qualquer classe de dificuldades, incluindo o recebimento de um valor mínimo para sobreviver.

O Estado de bem-estar se configura (veja a esse respeito: “El Estado del Bienestar”, Generalit de Catalunya, 1996, p. 19) pelos seguintes elementos:

1. Intervenção do Estado nos mecanismos de mercado para proteger determinados grupos de um mercado deixado a suas próprias regras;

2. Política de pleno emprego, imprescindível porque os salários dos cidadãos se percebem por meio do trabalho produtivo ou da aportação de capital;

3. Institucionalização de sistemas de proteção, para cobrir necessidades que dificilmente os salários normais podem satisfazer;

4. Institucionalização de ajudas para os que não podem estar no mercado de trabalho.

Esses elementos permitiram que os governos democráticos, depois da Segunda Guerra Mundial, passassem da condição de provedores para a condição de gestores.

*5. As distintas formas do Estado de bem-estar: os modelos europeu, norte-americano e brasileiro*

Na Europa, existem dois tipos de Estado de bem-estar: o modelo implementado no centro e sul da Europa e o modelo dos países do norte do continente europeu.

*1. Modelo de Estado de bem-estar do centro e sul da Europa*

O modelo de Estado de bem-estar historicamente estabelecido no centro e sul da Europa é financiado de forma predominante com as contribuições sociais dos empregados e trabalhadores – e vincula os benefícios (como o tipo e a extensão da cobertura) às contribuições. Esse tipo de Estado de bem-estar se baseia na população empregada e tanto o seu financiamento como a sua provisão reproduzem a estrutura laboral e social do país. Depois da Segunda Guerra Mundial, o nível de benefícios se expandiu a fim de assegurar que as transferências e serviços sociais mantivessem o nível de vida ao qual o contribuinte estivera acostumado segundo a sua ocupação e *status*. Para a população não-empregada, as transferências e serviços se baseiam na comprovação de necessidade, segundo o critério de necessidade definido pelas autoridades governamentais dos respectivos países.

É importante ressaltar, também, que as políticas sociais nesse tipo de bem-estar estão orientadas para favorecer o tipo de família tradicional, baseado em um esposo que trabalha e uma esposa que cuida dos filhos e avós. Nesse sistema, a ajuda familiar não inclui de maneira geral uma política de serviços sociais, tais como creches e serviços comunitários domiciliares, que facilitem a incorporação da mulher à força de trabalho.

Nas sociedades em que prevalece esse tipo de Estado de bem-estar, como é o caso da Espanha, a porcentagem de mulher na força de trabalho é relativamente baixa. Nessas sociedades, a resposta ao desemprego por parte das forças favoráveis ao Estado de bem-estar tem-se centrado principalmente em diminuir a força de trabalho mediante a aposentadoria antecipada e a redução do tempo de trabalho e incremento de sua repartição.

## *2. Modelo de Estado de bem-estar do norte da Europa*

O segundo modelo de Estado de bem-estar, que prevalece nos países do norte da Europa, é do tipo universalista, no qual o financiamento tem sido provido em sua maior parte pelo imposto sobre a renda e os benefícios são considerados inerentes à condição de cidadania e residência, e independe do estado, ocupação e nível de renda. Esse sistema redistribui recursos entre grupos e classes sociais e favorece a incorporação da mulher na força de trabalho, com a provisão de serviços sociais que facilitam tal incorporação.

Nestes países, como é o caso da Suécia, é onde tem existido menos desemprego, apesar da maior incorporação da mulher na força de trabalho. Isto se deve a utilização do Estado de bem-estar como um instrumento básico para alcançar o pleno emprego. Nestes países os governos tem favorecido políticas redistributivas orientadas para reduzir as desigualdades sociais.

## *3. Modelo de Estado de bem-estar dos EE.UU.*

Nos Estados Unidos da América, diferente da Europa, o Estado de bem-estar é majoritariamente privado, tanto em seu financiamento como em sua provisão, e se realiza de maneira predominante por meio das empresas, dos empregados e dos trabalhadores. Nesse sistema, busca-se resolver o desemprego mediante a aposentadoria antecipada, a redução dos salários e da cobertura social privada provida pelas empresas, criando assim postos de trabalho de pouca qualidade, como contrato de trabalho temporário e parcial com remuneração muito baixa e com proteção social limitada. Os serviços sociais, em sua maioria privados, provêm de postos de trabalho de muito pouca qualidade (em termos de salários e benefícios).

Nesse sentido, é importante registrar que, independentemente do tipo de Estado de bem-estar que o país tenha, os serviços sociais, comunitários e pessoais têm sido os setores em que têm aportado maiores pos-

tos de trabalhos na maioria dos países integrantes da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A diferença entre esses países está principalmente no tamanho e na taxa de crescimento desses setores e na qualidade desses postos de trabalho. Assim, quando esses postos de trabalho são altos, como nos países nórdicos, praticamente não existe polarização social. Por sua vez, quando esses postos de trabalho são baixos, como nos EE.UU., ocorre uma forte polarização social.

## *4. O Modelo de Estado de bem-estar do Brasil*

O frágil modelo de Estado de bem-estar do Brasil (ou de mal-estar?), a exemplo do existente no centro e sul da Europa, também é financiado de forma predominante com as contribuições sociais – dos empresários, empregados e trabalhadores – e vincula os benefícios às contribuições.

Pode-se afirmar que o Brasil possui um sistema de serviços sociais, comunitários e pessoais pouco desenvolvido. Direitos sociais, esses estão garantidos pela Constituição do Brasil, promulgada em 1988 (e, na prática, permanecem inalterados, apesar da boa intenção dos constituintes que escreveram a Constituição). A retomada da democracia no Brasil não significou que tenha ocorrido a mudança de um Estado repressivo para um Estado social. Os problemas podem ser avaliados pelos índices que indicam o baixo desenvolvimento do Estado de bem-estar brasileiro e o seu gasto social, tanto em transferências como em serviços públicos ofertados à população, que se apresenta significativamente abaixo do seu nível de desenvolvimento.

A partir dos indicadores sociais do país, é possível concluir que o Brasil não está preparado para enfrentar as grandes mudanças demográficas, sociais e econômicas que a sociedade brasileira está experimentando. No Brasil, grande parte do debate sobre intervenções para resolver os problemas da população, como o desemprego, por exemplo, que se apresenta como um dos problemas sociais mais graves do país, tem-se centrado

na necessidade de flexibilização da força de trabalho, e não suficientemente na necessidade de flexibilização do mundo empresarial (visando maior competitividade no mercado brasileiro) e no mundo da Administração pública.

### 6. *A crise do paradigma político do Estado de bem-estar*

O aumento acelerado da abrangência do Estado no século XX, como decorrência da prevalência do público e da primazia da política, criou uma sobrecarga de demanda da sociedade civil sobre o poder público. Essas demandas de serviços adicionais aos prestados até então pelo Estado forçaram o aumento do aparato administrativo e, por conseqüência, dos impostos. Não pode ser desconsiderado que as teorias keynesianas do *deficit spending* foram interpretadas como um argumento para explicar os descontroles orçamentários e o crescimento desordenado das atividades do Estado. O rápido incremento do número de empresas estatais no pós-guerra é uma das conseqüências mais notáveis desse descontrole.

Constata-se essa forte presença do Estado na economia a partir dos dados elaborados pelo Banco Mundial, relativos à parcela de gastos do governo em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB), a escalada acelerada do Estado nos últimos 100 anos. A França, por exemplo, parte de 15% dos gastos do governo em relação ao PNB, em 1880, para alcançar 52% em 1985; a Inglaterra saiu de 10% em 1880 para atingir 48% em 1985; a Alemanha, de 10% para 47%; o Japão, de 11% para 33%; a Suécia, de 6% para 65%; e os Estados Unidos da América, de 8%, em 1880, para 37%, em 1985<sup>3</sup>.

### 7. *Distinção entre a atividade política e a econômica*

Verifica-se, ao longo da história, a distinção entre a atividade política e a econômica. Isso foi possível com base na fundamentação do Iluminismo e da Fisiocracia, que garantiram o máximo de autonomia do

sistema econômico no bojo do sistema social. Desde o direito romano, existe clara prevalência do direito privado (baseado na família, na propriedade, nos contratos e nos testamentos), que, embora tenha sido na origem um direito positivo e histórico, acaba transformando-se em direito natural. O direito público nasce apenas à época da formação do Estado moderno, mesmo assim tendo como fundamentação os institutos originários do direito privado, a saber o *dominium* (em contraposição ao *imperium*) e o *pactum*.

Assim, a primazia do direito privado, por esse longo tempo na civilização ocidental, atingiu seu nível mais alto por ocasião do exacerbado liberalismo europeu vivenciado no século XVIII. Nesse sentido, a prevalência do privado sobre o público significa o domínio da justiça comutativa, que preside as trocas, sobre a justiça distributiva, que comanda a partição da riqueza. Significa a vitória do conceito do “Estado mínimo”, que cuida apenas das tarefas clássicas de segurança pública, defesa externa e distribuição da justiça.

Fundamentada na tese da necessidade de subordinação do interesse pessoal ao público, ocorre no século XIX a reação contra a concepção liberal e o Estado mínimo. Dessa forma, tem início uma intervenção maior do Estado no comportamento dos indivíduos e dos grupos, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado.

A esse respeito manifestou-se Norberto Bobbio<sup>4</sup>:

“Com o declínio dos limites à ação do Estado, cujos fundamentos éticos haviam sido encontrados pela tradição jusnaturalista na prioridade axiológica do indivíduo em relação ao grupo e na conseqüente afirmação dos direitos naturais do indivíduo, o Estado foi pouco a pouco se reapropriando do espaço conquistado pela sociedade civil burguesa, até absorvê-lo completamente na experiência do Estado total”.

Verifica-se, como decorrência da interdependência entre os homens e o caráter agregativo das ações econômicas, de rápido aumento dos custos sociais e externalidades, que a mudança social decisiva na atualidade consiste na subordinação da função econômica à ordem política. Nesse sentido, ao predomínio do sistema religioso durante grande parte da Idade Média seguiu-se o da primazia do sistema econômico, que foi gradativamente cedendo espaço ao subsistema político, desde o século passado.

O crescimento da presença do Estado no atual século é a prova concreta da prevalência do público sobre o privado. A primazia do público sobre o privado significa o comando do interesse coletivo, o poder do Estado, ou seja, a prevalência política. A *política*, nesse sentido, deve ser entendida como um complexo jogo de interação de interesses, em que ativos e o poder em geral são alocados numa sociedade. A prevalência da política é decorrente do fato de dispor do poder de coação, pela posse direta ou indireta dos meios pelos quais se exerce a força física.

As *teorias políticas*, é importante observar, até o século XV, eram concebidas como formas de criação de leis justas e instituições legais que pudessem garantir correção e justiça nas decisões. Após Maquiavel e Hobbes, a política passou a ser analisada sob o ângulo do poder. A noção de política como instrumento norteador no processo de tomada de decisões é um fato recente, mas substituiu por completo o enfoque legislativo. A presença do Estado na economia, medida pela concentração de gastos efetuados pelo poder público, incluindo a previdência social, saiu de 18% na década de 1920 e atingiu, 40 anos depois, quase 40%, conforme ressalta K. Deutch<sup>5</sup>.

#### *A crescente intervenção do Estado na economia*

Essa forma de atuar do Estado teve como objetivo conter e corrigir as grandes desigualdades sociais geradas pela competição sem limites criada pelo mercado, típica do

liberalismo praticado no século XIX, e foi a forma que as democracias ocidentais passaram a adotar desde a década de 1930, por meio do Estado do bem-estar ou *Estado-providência*<sup>6</sup>. Para Rosanvalon<sup>7</sup>, a impossibilidade de conciliar duas *ideologias* distintas, que se excluem reciprocamente, a *liberal*, baseada na defesa do mercado, e a *estatizante*, fundada no dirigismo governamental, levou a uma situação de impasse, traduzida pela falência das políticas sociais no mundo ocidental, apesar do aumento contínuo das contribuições e da redução das indenizações pagas aos cidadãos. Questões como aumento populacional, elevação da longevidade média, inovações tecnológicas, ressurgimento do desemprego em massa foram decisivas para inviabilizar os sistemas de previdência social, e, dessa forma, conquistas históricas, como a da *sécurité sociale* francesa, entram em crise e o *Estado-providência* entra em processo de decadência acelerada.

Robert Castel, ao contextualizar o Estado do bem-estar ou Estado-providência, assinalou que

“é um sistema de regulamentação montado, em torno do fim do século XIX, no âmbito dos Estados-nações europeus. O fato de haver sido construído sobre bases nacionais torna problemática sua manutenção, hoje, diante de uma dinâmica de mercado que atravessa fronteiras nacionais. É bem verdade que o capitalismo sempre atravessou fronteiras, porque sempre teve uma dimensão internacional. As trocas, no entanto, em maior ou menor medida, nunca fugiram ao controle dos Estados-nações. Agora, corremos os riscos de ver instituições do capitalismo internacional, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, substituírem as instituições jurídico-políticas dos Estados-nações”<sup>8</sup>.

## 8. A crise do Estado de bem-estar

Entre as medidas para superar a denominada crise do Estado de bem-estar (como parte do discurso político, econômico e filosófico prático para justificar as medidas para substituí-lo por outra forma de Estado, mais adequado às necessidades dos novos tempos do pós-capitalismo), o exemplo mais significativo na Europa é o da Inglaterra, que no passado liderou o movimento de estatização de setores básicos da economia e de sustentação ao Estado de bem-estar. Com o declínio de sua capacidade econômica, enquanto *Estado*, foi a primeira nação a implementar uma forte política de privatizações. A adoção dessas medidas, a partir dos anos 80, deu-se de uma maneira indiscriminada, especialmente pelos países em desenvolvimento, bem como por algumas economias centralizadas, como a Rússia e a China.

Nesse sentido, com exceção da Inglaterra, onde estão sendo adotadas medidas de restrições aos beneficiários do Estado de bem-estar, verifica-se que na Europa tem havido muito mais discussão sobre a reforma do Estado do que reforma efetiva. Até agora, as forças políticas e a mobilização social têm evitado o desmantelamento do Estado de bem-estar (Estado-providência).

Deve-se recordar que, quando se começou a falar da reforma do Estado na Europa, esse projeto político estava muito ligado à crise do Estado de bem-estar (Estado-providência) e à necessidade de a superar por meio de uma redução dos direitos sociais e econômicos. Os enfrentamentos sociais e políticos a que conduziu esse projeto fizeram com que ele fosse adiado. Apenas na Inglaterra o projeto avançou e mesmo assim numa intensidade muito mais restrita do que tinha sido proposto pela ex-primeira-ministra Margareth Thatcher. Os resultados dessa reforma, de acordo com os indicadores ingleses, *não são animadores em termos sociais*. O Estado inglês diminuiu, de fato, as despesas sociais, mas o resultado foi um aumento drástico nas desigualdades sociais.

## 9. A concepção da terceira via

No contexto do debate sobre o Estado de bem-estar, é oportuno registrar a concepção manifestada por Anthony Giddens, ao interpretar a “terceira via”, em reunião ocorrida em meados de 1998 (relatada pela revista *The Economist*), na qual enumerou as seguintes características diferenciais da terceira via, em relação às formulações tradicionais da “velha esquerda” e da “velha direita”: (1) o conceito obsoleto de “classes” seria substituído pelo de coalizões; (2) em vez de maximizar o papel do Estado (esquerda) ou do mercado (direita), o Estado seria reestruturado sob o princípio da subsidiariedade, corrigindo-se (por meio de maior transparência e delegação a governos locais) o déficit “democrático”; (3) o “estado do bem-estar social”, tido pela esquerda como o instrumento de redistribuição e pela direita como gerador de desperdícios e dependência, passaria a ser o “estado do investimento social”, substituindo a ganância assistencial por investimentos no capital humano, visando à melhoria da “empregabilidade”; (4) na nova “economia mista”, o caráter público ou privado da propriedade seria menos importante que a preservação da competição e o exercício de regulação; (5) a terceira via enfatizara a “nação cosmopolita”, sem a desconfiança das esquerdas sobre o conceito de nação e sem a associação, pela direita, do nacionalismo à xenofobia; (6) num mundo “globalizado”, as nações de regulação enfrentariam não mais “inimigos” e sim “perigos”, ficando sem sentido tanto o internacionalismo proletário das esquerdas quanto a preocupação belicista da direita. A esse respeito, veja também o livro de Tony Blair<sup>9</sup>.

Para David Osborne<sup>10</sup>, a “*reinvención del gobierno*” (reinventing the government) é um pilar básico da terceira via proposta pelo governo Tony Blair, da Inglaterra, porquanto essa filosofia política, no seu entendimento, é muito mais ampla. Define ele a “reinvenção do governo” como “*el cambio de la*

*dinámica, de los incentivos en el funcionamiento de la Administración, para que cada uno tenga interés personal en cambiar el sistema*". E a pedra angular de tudo isso é a introdução de concorrência, de mecanismos de mercado, na gestão pública. A introdução de concorrência na gestão pública é sinônimo de economia, de eficiência, de satisfação dos cidadãos com seu aparato administrativo.

O importante para ele não é privatizar os serviços públicos na Administração, e sim criar uma estrutura orgânica que permita aproveitar as vantagens do mercado na economia dos assuntos públicos. Em sua opinião, a compatibilidade entre o público e o privado é o denominador comum da reforma da Administração de todas as democracias, ou seja, "*la reinvencción del Gobierno no tiene un motor ideológico, sino que tanto la izquierda como la derecha participan de ella*".

Afirma Osborne que essas mudanças são decorrentes de uma transição inevitável, obrigada pela passagem da era industrial para a era da informação, que exige transformar as estruturas administrativas para adaptá-las a um mundo definido por mudanças aceleradas, a globalização, o uso de tecnologia de informação e as restrições fiscais que impõem essas coordenadas a um setor público que deve responder a esses desafios.

A atitude dos cidadãos também está mudando em relação à Administração. O cidadão está sendo dotado de liberdade de eleição, de um autêntico poder. E, para atender a essas exigências, observa Osborne,

*"debemos gestionar el sector público con mentalidad de empresario, lo que obliga a organizar el servicio público como una empresa, cobrando por él, pero introduciendo también la responsabilidad de sus administradores"*.

### 10. Considerações relevantes sobre a crise do Estado de bem-estar

A partir dos fundamentos e argumentos expostos, pode-se afirmar que as causas mais importantes para explicar a evolução

do Estado de bem-estar (tanto em termos de financiamento como de organização) são políticas. Assim, é importante ressaltar que, enquanto as bases do Estado de bem-estar se estabeleceram, em muitos países, antes da Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento mais extenso desse Estado de bem-estar coincidiu com o período pós-Segunda Guerra Mundial, de 1946-1980 (denominado de "período dourado do capitalismo").

Dentro desse desenvolvimento, e durante esse período de 1946-1980, Navarro considera quatro tipos de políticas públicas do Estado de bem-estar baseadas nas quatro opções políticas majoritárias existentes nos países capitalistas desenvolvidos, a saber: a social-democracia, a democracia cristã, a liberal e a ditatorial-conservadora dos países do sul da Europa<sup>11</sup>.

É perceptível que o Estado social de direito e o Estado de bem-estar, na prática, certamente ocorreram de forma concomitante. Assim, é preciso observar que, se o Estado de bem-estar se degenerou em *megaestado* e, por isso mesmo, entrou em um processo de decomposição, o mínimo de justiça que pretende defender é que o Estado social de direito se constitua em uma exigência ética (que necessita ser satisfeita).

Conforme observa Francisco Laporta<sup>12</sup>, no surgimento do Estado social

*"concurrentes dos tipos de justificación: una de tipo ético, que consiste en precatarse de que la satisfacción de ciertas necesidades fundamentales y el acceso a ciertos bienes básicos exige la presencia del Estado bajo formas diversas; y outra que surge por critérios económicos"*.

Isso porque a acumulação capitalista que necessitava da grande sociedade anônima exige a produção em massa e, portanto, a expansão indefinida da demanda interna, o que parece impossível sem uma distribuição relativa dos recursos em forma de salários e sem a presença do Estado na economia como regulador da distribuição, como produtor, bem como consumidor. A justificação ética dá lugar ao estado social, que vinha sendo formado por distintos cami-

nhos desde a metade do século XIX, e a justificação econômica também dá lugar ao Estado de bem-estar.

Do ponto de vista econômico, especialmente para as populações de países em desenvolvimento, em áreas específicas como educação e saúde, o Estado ainda é uma instituição importante. Sob a perspectiva social, o Estado tem, em muitos casos, de assumir uma postura paternalista para resolver o problema da equidade, especialmente em países com um grande número de excluídos.

É sabido que as causas mais importantes do crescimento das desigualdades são representadas pela distribuição da renda do capital e do trabalho, das desigualdades dos salários e do impacto redistribuidor do Estado do bem-estar. E cada uma dessas variáveis depende do contexto político de cada país, estimulado pela força dos instrumentos políticos e sociais dos agentes e classes sociais.

## 11. Conclusões

A perplexidade diante da qual se encontram as sociedades dos países onde o Estado de bem-estar encontra-se em crise é decorrente da constatação de que esse Estado-providência, tal como tem sido conhecido, era funcional para o capitalismo vigente no mundo no período de 1945 até o final da década de sessenta, como forma de garantir a demanda solvente. Isso quer dizer que, em sua forma historicamente conhecida, o Estado do bem-estar só é funcional para um capitalismo regido por uma lógica keynesiana (entendido como um capitalismo de alta rentabilidade, que conte com uma suficiente demanda solvente).

As novas condições criadas pela crise dos anos setenta converteu em disfuncional esse tipo de capitalismo, tornando perceptível a denominada crise de legitimação, como consequência da crise fiscal, ou seja, a incapacidade do Estado de atender, diante de um cenário de queda de rentabilidade, as crescentes demandas sociais.

A extensão e difusão do pensamento neoliberal, nos anos oitenta, que considerava o Estado e suas intervenções como um obstáculo para o desenvolvimento econômico e social das populações, foi facilitada pelas eleições de opções conservadoras e liberais da maioria dos países da OCDE, e em particular nos EE.UU., com a eleição de Ronald Reagan, do partido republicano, e na Grã-Bretanha, com a eleição do partido conservador liderado por Margareth Thatcher. Desde então, este pensamento neoliberal vem substituindo o pensamento keynesiano, convertendo-se no pensamento dominante nos centros políticos e econômicos nacionais e internacionais.

Com base nessas distintas posições, é possível constatar que a crise do paradigma político do Estado de bem-estar (*welfare state*), ocorrida na metade da década de 80, que mostrou as insuficiências das concepções que enxergavam no *Estado* o provedor direto do bem-estar, incluindo o próprio emprego, desencadeou um processo no mundo no sentido de repensar a *administração pública*, tendo como referência suas reais possibilidades orçamentárias, bem como suas finalidades principais. Pressionada por necessidades econômicas, bem como por ideários políticos que constituem as ideologias do *minimal State*, a *administração pública* vem sendo forçada, especialmente nos últimos 18 anos, a rever seus pressupostos, assim como a repensar seus parâmetros constitutivos.

Assim, o Estado de bem-estar, por haver sido estruturado sobre bases nacionais, encontra-se em uma profunda crise, cuja tendência é agravar-se nos próximos anos, visto que, numa economia globalizada, é significativamente estreita a margem de manobra dos governos, tendo de curvar-se aos reclamos políticos sem desprezpear a eficiência do mercado.

Deve-se alertar, porém, que o Estado-nação, enquanto puder sobreviver como tal, em decorrência da tendência de criação de uma nova ordem mundial, mesmo diante das

imposições do processo de globalização, deverá continuar desempenhando um papel indispensável na formulação de políticas económicas (em que incluem-se as políticas públicas), de regulador da competitividade e na promoção do bem comum da sociedade.

### *Bibliografia*

- ALBER, Jens, Dalla carità allo stato sociale, Il Mulino, Bolonia, 1986.
- ASHFORD, Douglas E., The Emergence of the Welfare State, Londres, Basil Blackwell, 1986.
- CORTINA, Adela, Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- COTARELO, Ramon, Del Estado del bienestar al Estado del malestar, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 (capítulo 3).
- \_\_\_\_\_, La democracia económica en la teoría de la democracia, en Manuel Mella (Comp.), Los fondos de inversión de los asalariados, nº monográfico de Economía y Sociología del Trabajo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, Los três mundos del Estado del Bienestar, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1993.
- \_\_\_\_\_, The Social Transformation of Post Industrial Economics, Oxford University Press, 1999.
- GARCIA ROCA, Joaquín, Público y privado en la acción social, Madrid, Editorial Popular, 1992.
- GLOTZ, Peter, La izquierda tras el triunfo de Occidente, Valencia, Alfons el Magnànim, 1992.
- HABERMAS, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- HAYEK, Friedrich, Los fundamentos de la libertad, Madrid, Unión Editorial, 1975.
- \_\_\_\_\_, Camino de servidumbre, Madrid, Alianza, 1978.
- HUERTA DE SOTO, Jesús, Socialismo, cálculo económico y función empresarial, Unión Editorial, 1992.
- KEYNES, John M., Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, México, FCE, 1977.
- L'ESTAT del Bienestar de la Generalitat de Catalunya, 1996 (Informe).
- LUHMANN, Niklas, Teoría política en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza, 1993.
- NAVARRO, Vicens, El Estado del Bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución", en VVAA, Crisis económica y estado del bienestar, Revista Sistema 80/81, Nov. 1989. p. 53-79.

- \_\_\_\_\_, La economía política del Estado del Bienestar, Revista Sistema 148, Enero. 1999. p. 3-55.
- MATIAS PEREIRA, José, Finanzas Públicas: a política orçamentária no Brasil, São Paulo, Atlas, 1999.
- MISHRA, Robert, El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en Rafael Muñoz de Bustillo (Comp.), Crisis y Futuro del Estado de bienestar, Madrid, Alianza, 1989.
- MOIX MARTÍNEZ, Manuel, De la política social al bienestar social, Madrid, Partenón, 1976.
- OCDE, Historical Series, 1980-1996.
- O'CONNOR, James, La crisis fiscal del Estado, Barcelona Península, 1973.
- \_\_\_\_\_, Accumulation crisis, Nueva York, Basil Blackwell, 1984.
- OFFE, Claus, Contradicciones en el Estado del bienestar, Madrid, Alianza, 1990 (Contradictions of the welfare state, Londres, Hutchinson, 1984).
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, La reinención del gobierno, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- OSBORNE, David, La reinención del gobierno, "La reinención del Gobierno es un pilar básico de la tercera vía" (entrevista), Madrid, Expansión (Economía), 22.02.99.
- OREJA MARÍN, Alonso, Estado social y crisis económica, Madrid, Editorial Complutense, 1993 (Partes IV y V).
- PIERSON, P., Dismanteling the Welfare State?, Cambridge University Press, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam, Capitalismo and Socialdemocracy, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio, Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual, Barcelona, Icaria, 1991.
- ROSANVALLON, Pierre, La crise de l'État providence, París, Seuil, 1981.
- SHARPF, Fritz W., Socialdemocracia y crisis económica en Europa, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1992.
- THERBORN, G. European Modernity and Beyond: the trajectory of European Societies. 1945-2000, Sage, Londres, 1995.

### *Notas*

<sup>1</sup> COTARELO, Ramon, "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 34.

<sup>2</sup> CORTINA, Adela, "Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía", Ciudadanía social. Del Estado del bienestar al Estado de justicia, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 66.

<sup>3</sup> WORLD BANK. World Development Report – 1988. Washington, 1988.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pags. 20 a 25.

<sup>5</sup> DEUTCH, K. Política e governo. Brasília: Editora UnB, 1983. p. 25-26.

<sup>6</sup> Registre-se que o Brasil não chegou a beneficiar-se, no mesmo nível de intensidade, dos ganhos obtidos por esse modelo de proteção social, como ocorreu nos países industrializados europeus. A socialização dos resultados da produção, objetivo principal do Welfare State, não chegou a ocorrer no modelo social paternalista e populista do Estado brasileiro, que se tornou hegemônico a partir do início da década de 30.

<sup>7</sup> ROSANVALLON, Pierre, La crise de l'état-providence. Paris Seuil, 1981 e 1992. Publicado em português pela Editora UnB/UFG, Brasília, 1997.

<sup>8</sup> CASTEL, Robert. O mundo e o trabalho. Rumos (Entrevista.) Rio de Janeiro: ABDE, n. 148, p. 5-6, maio 1998.

<sup>9</sup> BLAIR, Tony, La Tercera Vía, Madrid, Adiciones El País/Aguilar, 1998.

<sup>10</sup> OSBORNE, David, Reinventing the Government. Entrevista “La reinención del Gobierno es un pilar básico de la tercera vía”, Expansion, 22.02.99. p. 58.

<sup>11</sup> NAVARRO, Vicenç, La economía política del Estado del Bienestar, Madrid, Revista Sistema, 148, Enero. 1999, p. 21.

<sup>12</sup> LAPORTA, Francisco, Sobre La precariedad del individuo en La sociedad civil y los deberes del estado democrático, en Varios, Sociedad civil y Estado, Madrid, Fundación F. Ebert/Instituto Fe y Secularidad, pags. 19 a 30.