

A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

Jacqueline Marques¹

Resumo: Este artigo tem como objectivo compreender a crise e reconfiguração do Estado-Providência. Uma crise relacionada com o sistema de emprego e com o desaparecimento da função integradora do trabalho, levando a uma conversão da crise do emprego em crise social. Neste contexto surgem novos problemas e desafios que implicaram uma transformação na questão social própria da modernidade, impondo uma reconfiguração do Estado-Providência. De entre as diferentes alternativas destacam-se aquelas que recolocam o Estado como actor fundamental nas reformas – Estado-incentivador, Estado-animador, Estado impulsor – capaz de partilhar, sob o princípio da subsidiariedade, com os actores privados o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, impõem-se, na actualidade, uma redefinição do Estado-Providência que o torne mais eficiente e capaz de enfrentar os velhos e os novos riscos sociais, de modo a garantir a justiça social.

Palavras-chave: Estado-Providência, Questão Social

Abstract: This article aims to understand the crisis and the reconfiguration of the welfare state. A crisis related to the employment system and with the disappearance of the integrative function of labor, leading to a conversion of the employment crisis in social crisis. In this context there are new problems and challenges that suggest a transformation in the social question of modernity itself, requiring a reconfiguration of the welfare state. Among various alternatives highlight those that replace the state as a key actor in the reforms – incentive State, encouraging State, propelling State - able to share, under the principle of subsidiarity, with the private sector to develop public policies. In this sense, are binding, in actuality, a redefinition of the welfare state to make it more efficient and able to face the old and the new social risks, to ensure social justice.

Keywords: Welfare State; Social question

¹ Docente (colaboradora) na Universidade Católica Portuguesa – Pólo de Viseu, Docente no Instituto Politécnico de Gaia. E-mail: jacqui@netvisao.pt

1. CRISE DO TRABALHO E CRISE SOCIAL

A partir do fim do século XIX, verifica-se um processo de mutação do trabalho em emprego (emprego protegido ou emprego com estatuto), mas a alteração do papel negativo inerente ao trabalho assalariado ocorreu apenas, entre 1920 e 1930, tendo-se afirmado na segunda metade do mesmo século. Essa transformação deve-se à familiaridade que o estabelecimento da industrialização e da urbanização provocou na condição de assalariado, ao torná-la num estado comum e persistente, permitindo assim a sua aceitação e afirmação.

Em 1970, estava instaurada a sociedade salarial, na qual a maioria da população tinha a condição de assalariada, sendo a integração na comunidade efectuada através do lugar que cada um ocupa no sistema salarial, não unicamente pelo salário que auferia, mas pelo estatuto, identidade e posição social que ocupava. Para além disso, esta sociedade criou uma nova forma de protecção, já não mais ligada à propriedade e património, mas dependente do trabalho (Castel, 1997). Apesar dessas mutações, mantém-se a hierarquização no interior das sociedades salariais, continuando a existir situações de desigualdade, de injustiças, de exploração e de concorrência entre os diferentes grupos sociais. Mas é, também, uma sociedade que oferece um mínimo de garantias e direitos aos indivíduos ligados ao sistema de trabalho. Para além disso, esta sociedade caracterizou-se pela convicção, que se generalizou após a segunda Guerra Mundial, da mobilidade crescente, ou seja, da ascensão social do trabalhador assalariado ou dos seus descendentes.

As alterações surgidas em finais da década de 70 do século XX, devido à crise económica e financeira, transformaram a estrutura da sociedade salarial, que deixa de garantir a protecção social e a estabilidade quando existe vinculação ao trabalho e passa a caracterizar-se pela precarização do sistema de trabalho. O agravamento dessa crise no final do século, fruto dos choques petrolíferos, da restrição do contexto económico internacional, do aumento das taxas de juro reais, do crescente número de desempregados, com a consequente subida das despesas sociais, colocaram em causa o necessário equilíbrio entre o crescimento económico e o desenvolvimento de políticas sociais, tornando os compromissos base dos Estados-Providência - pleno emprego, protecção social e igualdade - cada vez mais difíceis de concretizar.

Neste contexto surgem novos problemas e desafios que implicaram uma transformação na questão social própria da modernidade. De facto, as sociedades contemporâneas apresentam renovadas formas políticas e sociais que não se encaixam na modernidade e que permitiram o surgimento de sociedades - de modernidade tardia, pós-modernidade, etc. - trespassadas pela incerteza, a contradição e o risco. Estas “novas” sociedades distinguem-se pelo aparecimento crescente de efeitos não imprevistos e indesejados do processo de modernização e pela emergência de novos factores de incerteza, imprevisibilidade e

insegurança que reduzem a capacidade de resposta dos sistemas vigentes e institucionalizados pela modernidade (Hespanha, 2001).

Esta crise piorou com a liberalização e desregulação dos mercados de capitais e mercadorias, bem como com a criação de um mercado único europeu, agravando-se ainda na última década do século passado, com o aparecimento da globalização financeira, que implicou grandes alterações em diferentes áreas da sociedade. As consequências dessas dificuldades permitiram o surgimento de novos riscos e problemas sociais que construíram a “*nova questão social*” como denominou Pierre Rosanvallon (1998) ou uma “*metamorfose da questão social*” como referiu Robert Castel (1998).

Para Ulrich Beck (1994) trata-se de uma “*sociedade de risco*”, ou seja, uma fase da expansão das sociedades modernas na qual as ameaças e riscos começam a prevalecer e a escapar ao controle das instituições da sociedade industrial. Nesse sentido, o mesmo autor considera que estas sociedades surgem na sequência dos “*(...) processos de modernização autonomizados que são cegos e surdos aos seus próprios efeitos e ameaças (...)*” e que põem em causa “*(...) e eventualmente destroem as bases da sociedade industrial*” (op. cit: 5-6). Nesse sentido, a incerteza e o risco são duas marcas típicas da “*sociedade de risco*”, na qual Beck considera que (op. cit:8-9):

*“(...) cada vez mais os conflitos sociais são tratados não como problemas de ordem (que, por definição, são orientados para a clareza e para a capacidade de decisão) mas como problemas de risco. Estes problemas de risco são caracterizados por terem soluções ambíguas”*²

Essas dúvidas e oscilações levam a uma falta de credibilidade na viabilidade técnica da sociedade moderna e na confirmação da disfuncionalidade das respostas institucionais que até aí dominavam.

De forma semelhante, Robert Castel (1998) considera que a sociedade capitalista contemporânea encontra-se num constante estado de risco social, fruto do processo que o autor denominou de “*esfacelamento da sociedade salarial*” e que constitui o centro da nova questão social. Um “*esfacelamento*” imputado à crescente precarização das relações de trabalho, à instabilidade do trabalho e ao desenvolvimento de um desemprego de massa nas sociedades contemporâneas. O mesmo autor considera que a classe operária, vista como miserável e capaz de perturbar todo o corpo social, que serviu de foco central da questão social na primeira metade do século XIX, transformou-se e adaptou-se graças à função integradora que o trabalho assumiu na sociedade. Função que por ter entrado em crise constitui na actualidade a base da questão social.

² Tradução do autor

Como sustenta Mingione (1998), o desaparecimento da função integradora do trabalho, fruto da precariedade nesse sistema, permitiu uma conversão da crise do emprego em crise social. Note-se, no entanto, que apesar dessa desvalorização o trabalho permanece, na actualidade, como um valor positivo, como refere Alain Touraine (1999: 143), “(...) *quanto mais não seja por causa das consequências destruidoras do desemprego na personalidade e na vida social, e também porque a proporção dos trabalhos interessantes e qualificados não parou de aumentar*”.

Neste contexto a “nova questão social” exprime, segundo Robert Castel (1997), três factores centrais. O primeiro factor refere-se à desestabilização dos, até agora, trabalhadores estáveis que possuíam uma posição sólida na divisão do trabalho e que são expulsos do sistema produtivo (p. ex. operários que com 45-50 anos são novos para se reformar e considerados velhos para se reciclar e adaptar às transformações do seu emprego). O segundo factor diz respeito à instauração da precariedade, que se transformou no modo de vida de muitos trabalhadores, principalmente dos jovens, que alternam períodos de actividade com períodos de desemprego, de trabalho temporário, de trabalho precário ou de apoio social. Consequentemente, este modo de vida obriga a alterar a noção de certeza e segurança no futuro que as sociedades salariais conquistaram para se (re) instaurar uma cultura do aleatório, na qual as pessoas vivem o dia-a-dia. Finalmente, o terceiro factor apontado pelo autor refere-se ao crescimento dos trabalhadores excedentes (ou sobrantes), os quais por não estarem integradas na sociedade, porque não têm lugar na mesma e possivelmente não são integráveis, é-lhes atribuído um estatuto de inutilidade que impõe um percurso irreversível de dissociação, desqualificação e invalidação social. Contrariamente ao papel dos explorados, que exerciam uma função no sistema produtivo e por isso tinham capacidade e possibilidade de exercer alguma reivindicação, os sobrantes são dispensáveis, “(...) *inúteis ao mundo como se costumava falar dos vagabundos nas sociedades pré-industriais, no sentido de que não encontram um lugar na sociedade*” (op.cit:180).

Seguindo uma argumentação similar, Ianni (1997:156) considera que, apesar da complexidade e interdependência dos aspectos integrantes da questão social na actualidade, é possível destacar o:

“(...) desemprego cíclico e estrutural, crescimento de contingentes situados na condição de sub-classe, super-exploração da força de trabalho, discriminação racial, sexual, étnica, política e religiosa; migrações de indivíduos, famílias, grupos e colectividades em todas direcções, através de países, regiões, continentes e arquipélagos; ressurgimento de movimentos raciais, nacionalistas, religiosos, separatistas, xenófobos, racistas, fundamentalistas; múltiplas manifestações de pauperização absoluta e relativa, muitas vezes verbalizadas e termos de ‘pobreza’, ‘miséria’ e ‘fome’”

Nesse cenário surgem diversas discussões sobre uma das respostas institucionais da modernidade: os Estados-Providência. Essa preocupação é visível na diversidade de produção de literatura que se dedica à análise da configuração desse tipo de Estado (U. Beck, A. Giddens), que estuda as consequências provocadas pelos dilemas da sociedade do trabalho, das alterações tecnológicas e das mudanças demográficas (C. Offe, P. Rosanvallon, R. Castel, U. Beck, G. Esping-Andersen) e que procura compreender o impacto da nova questão social nos Estados-Providência (R. Castel, P. Rosanvallon).

Grande parte dos países industriais vivenciam uma crise no sistema de protecção social que advém do desajustamento do sistema de emprego no decorrer dos processos de globalização, da reestruturação industrial e do envelhecimento demográfico. Alterações visíveis no aumento do emprego flexível, no elevado número de desempregados de longa duração e na difusão dos empregos precários. Este contexto fomenta um movimento de diminuição ou até cessação de políticas e de equipamentos públicos o que provoca, por sua vez, um aumento do desemprego. Um ciclo que se repete sucessivamente.

É hoje aceite que as exigências da globalização, da internacionalização do mercado, da mundialização e da crescente concorrência e competitividade, obrigaram a uma redução de custos do trabalho, alterando toda a sua estrutura de modo a minimizar o preço da força de trabalho e, simultaneamente, maximizar a sua eficácia produtiva. Criando-se, assim, aquilo que muitos denominaram de flexibilização do trabalho. Uma flexibilidade interna que impõe que as empresas moldem a mão-de-obra a situações novas, expulsando todos os que não se adaptem às novas regras; e uma flexibilidade externa que permite a subcontratação de parte das tarefas desempenhadas nas empresas, em regra, em condições mais precárias e menos protegidas.

Esta lógica da flexibilidade, quando entendida de forma unilateral, ou seja, enquanto adaptação dos recursos humanos às oscilações do mercado, em vez do princípio bilateral que procura um equilíbrio entre a liberdade de empreender e a liberdade de trabalhar, provoca efeitos negativos, nomeadamente a deterioração das condições de vida e de trabalho dos desempregados, dos *mcjobs* e dos *working poor* e daqueles que possuem um emprego estável (Supiot, 1996). Nesse sentido, e como afirma Robert Castel (1997:173-174) “(...) *não podemos deixar de compreender que a crescente crise coloca novas exigências económicas e tecnológicas mas a maneira como as transformações foram conduzidas tiveram efeitos devastadores*”.

Estas alterações no perfil do trabalho obrigaram a um redimensionamento do papel dos sindicatos, que perdem o seu protagonismo, num contexto onde o principal mecanismo regulador passa a ser o próprio desemprego estrutural. Para Ianni (1997), a flexibilidade no sistema de trabalho fragiliza o trabalhador, deixando-o numa situação de grande insegurança e inconstância, expresso em

percursos laborais que intercalam períodos de emprego com períodos de desemprego ou emprego informal.

Deste modo, a forte presença do trabalho informal e precário, característico dos países da denominada pré-modernidade, espelham as alterações vivenciadas pelos países da modernidade tardia do centro. Razão pela qual se assiste a uma tendência para a estrutura social dos países industrializados, incluindo aqueles que apresentavam pleno emprego, se aproximarem da estrutura polarizada dos países do Sul, o que é especialmente perceptível na configuração do emprego, cada vez mais informal, precário e descontínuo (Beck, 2000).

Esta nova realidade provoca, na perspectiva de Snower (1997), uma crescente dependência em relação às medidas do Estado-Providência (p. ex. subsídio de desemprego) causando o que designa por “efeito de areias movediças”. O facto das estruturas de protecção social terem sido criadas numa época distinta aos problemas que surgem na actualidade torna-as desadequadas e provoca efeitos negativos, causando uma ineficiência das políticas de redistribuição e diminuição da produtividade dos serviços de protecção social, enquanto os seus custos aumentam.

2. RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

Pelo exposto até aqui, verificamos que o momento actual, de crise e transformação, integra uma variedade de problemas interligados, directa ou indirectamente, com as questões do trabalho e das relações laborais. O fim do trabalho estável e o conseqüente surgimento de formas de trabalho atípicas e o aumento das situações de desemprego sustentam as condições básicas para extinguir a aliança, na qual se alicerçou a modernidade, entre a sociedade de mercado, o Estado-Providência e a democracia. Esta situação obriga a instaurar reformas cada vez mais profundas, que poderão pôr em causa o próprio Modelo Social Europeu. Sendo visível na actualidade e nas palavras de Paul Hirst (1997:425)

“(...) sob a retórica de se estar a responder a pressões da concorrência internacional muitos países procedem a cortes nas suas políticas sociais (Welfare) para tentar reduzir os salários e tornar, assim, os mercados de trabalho mais competitivos.”³

As estruturas do Estado-Providência, enquanto mecanismo de coesão social concretizado pelas políticas de garantia de pleno emprego e de benefícios generosos aos incapacitados ou àqueles que não alcançavam um emprego foi, assim, posta em causa, quer pelos problemas de financiamento e sustentação de

³ Tradução do autor

taxas de crescimento para suportar os seus custos, quer pelo fracasso do compromisso de garantir a equidade e igualdade sociais. De facto, e apesar dos ganhos obtidos pelo Estado-Providência, nomeadamente da garantia de protecção social aos seus cidadãos, a redistribuição e a justiça social ficaram aquém das expectativas, verificando-se uma diferença no acesso aos benefícios e direitos sociais, que perpetua a desigualdade existente na estrutura social.

Este fracasso é perceptível se tivermos em conta o ressurgimento, no final do século passado, da pobreza enquanto problema central das agendas políticas dos diferentes Estados. Embora a pobreza nunca tenha deixado de ser um problema, as discussões e acções centravam-se na promoção do crescimento económico de modo a obter uma melhoria das condições de vida de toda a população. Actualmente a pobreza, por si, torna-se um problema central dos vários Estados e organizações internacionais.

Neste contexto, no final do século XX, duas importantes organizações apresentaram documentos onde defendem as suas perspectivas sobre o futuro da política social europeia, nomeadamente dos sistemas de protecção social que lhes estão subjacentes: o Banco Mundial com um relatório⁴ baseado numa perspectiva neoliberal e a Comissão Europeia com o Livro Branco sobre a Política Social Europeia, onde defende a manutenção do modelo social europeu.

Note-se que apesar das diferenças existentes entre os Estados-Providência Europeus, o Livro Branco assume o compromisso de prosseguir uma política caracterizada por altos níveis de protecção social, garantida enquanto direito de cidadania pelo Estado, e pela capacidade de conciliar essa protecção social com o desenvolvimento económico e o crescimento da competitividade (Santos, 2001). Não obstante este compromisso, as resistências que o modelo social europeu tem sofrido são variadas, tanto interna como externamente. A inexistência de documentação e acções capazes de comprometer verdadeiramente os seus Estados Membros⁵ é um dos factores internos de fragilização do modelo social europeu.

Externamente os defensores do modelo neoliberal de protecção social consideram o modelo social europeu um sistema obsoleto, ideia que foi legitimada pelo Consenso de Washington⁶ e que tem permitido às diferentes

⁴ Denominado de “*A Crise do Envelhecimento*”, apresentado em 1994 pelo grupo conhecido por modelo do Banco Mundial

⁵ Como é exemplo o Tratado de Maastricht onde as questões relacionadas com a política social europeia em vez de constarem no documento foram integradas num protocolo anexo que apenas integrava princípios e não obrigações.

⁶ O Consenso de Washington refere-se à “(...) organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do défice público,

organizações mundiais exercer forte pressão sobre o modelo com o intuito de o desequilibrar (Santos, 2000).

Os princípios do Consenso de Washington, combinados entre os países centrais em meados dos anos 80 do século XX, e “impostos” pelas agências financeiras multilaterais (como é o caso do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio) a partir dessa altura, assentaram numa perspectiva neoliberalista da economia e numa intervenção mínima do Estado. Trata-se de um marco para o Estado-Providência, já que sentenciava o fim desse modelo de Estado, através da privatização da segurança social, da diminuição da intervenção estatal e da substituição das políticas sociais por medidas residuais dirigidas especificamente para as situações mais extremas de pobreza. O consenso de Washington impunha, assim, a transição do *welfare* para o *workfare* (Santos, 2000).

Tendo em conta que o *workfare* pressupõe que o acesso às prestações sociais dependa e esteja condicionado a determinadas obrigações, Standing (1999) apresenta três cambiantes desse tipo de Estado, configurados a partir da centralidade que os incentivos ou as obrigações assumem:

- i) a imposição pelo *workfare* de uma substituição das políticas passivas por políticas activas (popular entre alguns sociais democratas);
- ii) a substituição do *welfare* pelo *workfare* (defendida pelos neoliberalistas);
- iii) a concepção de um *welfare-to-work* enquanto mecanismo central dos sistemas de bem-estar (defendido pelos conservadores moderados, democratas cristãos e alguns social democratas).⁷

O *workfare* começa a evidenciar-se em programas sociais na década de 80 do século XX no Reino Unido e nos Estados Unidos de América. Neste último surgem duas posições ideologicamente distintas que concebiam o *workfare* como instrumento para reduzir as despesas sociais e para integrar o máximo número de pessoas no mercado de trabalho ou, pelo contrário, para aumentar as oportunidades de emprego, através de acções de incentivo (como o investimento na formação, no aconselhamento, estímulos aos empregadores, etc.) que implicam um aumento das despesas sociais. A primeira era defendida pelos republicanos e a segunda pelos democratas (Pierson, 1994).

Nos anos 90, os programas sociais de *workfare* expandem-se para a Europa continental. Aqui as medidas inerentes ao *workfare* foram apresentadas como “activas” ou de “activação”, ao prever formas de intervenção que não têm como objectivo único a integração imediata no mercado de trabalho mas que podem passar por outras estratégias para atingir esse fim (Gough, 2000).

concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais” (Santos, s/d:16).

⁷ Tradução do autor

A reciprocidade entre direito e obrigação é uma das ideias centrais dos programas de *workfare* que impõem uma perspectiva nova dos direitos aos Estados-Providência. No entanto, o modo como a relação entre o dever e o benefício é encarada altera a perspectiva sobre os mesmos, podendo surgir duas posições (Goodin, 1998):

- i) os direitos e obrigações encarados individualmente, o que pressupõe a impossibilidade de conceber um direito sem uma contrapartida. Esta posição implica uma contracção em termos de direitos, já que não existe a possibilidade de recusar a imposição pré-estabelecida (a única opção é recusar o direito);
- ii) os direitos e obrigações considerados em termos colectivos, o que permite uma reciprocidade entre direito e dever que envolve maior responsabilização da sociedade para garantir os recursos aos seus membros.

No sentido de contrabalançar entre uma vertente mais defensora do liberalismo – na qual existe sempre uma obrigação para se conceder um benefício – e uma mais estatal – na qual os direitos não devem depender de uma obrigação – surge uma perspectiva, que pretende ser um movimento social, defendida por Emitai Etzioni, e caracterizada por integrar ideias de vários quadrantes políticos. Esta perspectiva comunitarista baseia-se segundo Frazer (1998), nas premissas que: i) a comunidade deve assumir a função de distribuição dos bens sociais e de bem-estar, em alternativa ao Estado e mercado; ii) existe uma importância fulcral do território local, o qual deve permitir o surgimento e desenvolvimento de organizações e associações que assumam a responsabilidade social pelas pessoas dos seus territórios; iii) os direitos dos indivíduos são indissociáveis das suas obrigações e deveres.

O já referido declínio do *Welfare State*, criou as condições para que o mercado e o sector voluntário ganhassem espaço e a possibilidade de interpenetrarem no Estado. Nas palavras de Kramer (1990:3):

*“(...) uma entidade chamada ‘Estado contratual’ emergiu rapidamente à medida que as organizações voluntárias têm sido usadas para fornecer serviços públicos nos campos da saúde, educação, serviços sociais pessoais, habitação, ambiente e desenvolvimento comunitário”*⁸

Esta nova configuração do Estado-Providência ou do *welfare state* surge enquanto pluralismo de bem-estar - *welfare pluralism* - apresentada como uma alternativa às políticas sociais estatais existentes. Inicialmente, esta proposta não implicava o retraimento da responsabilidade estatal no bem-estar económico e

⁸ Tradução do autor

social, mas apenas a ideia da partilha dessas responsabilidades, que poderiam ser satisfeitas a partir do sistema estatal, comunitário, voluntário e comercial. Todavia, nos anos 80 do século passado, foi desenvolvida a ideia de um pluralismo de bem-estar que implicava a retracção do Estado. A justificação de um Estado mínimo baseava-se numa perspectiva de sistemas mistos de bem-estar - *welfare mixes* – no qual a produção de bens sociais pelo sector estatal, comunitário, voluntário ou lucrativo era análogo, pelo que existia uma equivalência entre eles, que permitia uma transferência entre os sectores, com a consequente retracção dos direitos. Contrabalançando com esta perspectiva surge a proposta de um pluralismo de bem-estar, em que cada sector assumia um papel e função distintos, no qual a função de provisão pertencia ao sector voluntário e comunitário, o sector lucrativo assumiria um papel limitado com a sua participação fortemente regulada e, finalmente, o papel do Estado seria de financiamento e regulação, bem como, da responsabilidade pela avaliação dos serviços e pelo incentivo dos diferentes sectores (Johnson, 1987).

Note-se, no entanto, que as restrições no papel do Estado ocorrem especialmente na área das políticas de protecção social dos grupos mais desfavorecidos e dos desempregados, não existindo uma tendência semelhante na área previdencial, onde se encontram vários obstáculos para as investidas privatizadoras (Pierson, 1994). Deste modo, será no campo da acção social que surge um novo elemento – o mercado - na interrelação entre o Estado e o Terceiro Sector.

3. EM DEFESA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

Como é perceptível pelo exposto, é inquestionável o triunfo, no final do século XX, da perspectiva neoliberal na reconfiguração dos Estados-Providência. No entanto, e apesar dessa vitória, surgiram vozes que permitiram a criação de uma proposta para a elaboração de um Pós Consenso de Washington.

Uma dessas vozes é Joseph Stiglitz, economista norte-americano com responsabilidades no Banco Mundial, que apresenta um conjunto de críticas ao modelo neoliberal de protecção social - modelo do Banco Mundial⁹ – ao considerar que este contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais a nível mundial e no interior de cada país. Nesse sentido apresenta e desconstrói os dez mitos que estão na base daquele modelo e que o tornam cientificamente errado (Stiglitz e Orszag, 1999).

Para Bob Deacon (1998), a proposta, fortemente criticada pelos neo-liberais, de generalização do modelo social europeu como sistema de regulação social global é a única capaz de garantir uma globalização socialmente mais justa. De

⁹ A que ele próprio pertenceu

igual modo, Boaventura de Sousa Santos (1998), encara o modelo social europeu como a única ressalva contra o agravamento das desigualdades, que designa uma forma de “*fascismo societal*”. É um fascismo que não constitui um regime político mas sim de um regime social e civilizacional que, segundo o autor (op. cit:33)¹⁰:

“(...) em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove a democracia até ao ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o capitalismo. Trata-se, pois, de um fascismo pluralista e, por isso, de uma forma de fascismo que nunca existiu”

Ramesh Mishra (1998) considera insuficiente a existência de um conjunto de direitos mínimos universais, já que os países pobres não os acatam por não possuírem as condições necessárias e os países ricos consideram ser legítimo restringir esses direitos em períodos de crise. Assim, a autora defende um ajustamento dos níveis de protecção social aos níveis de desenvolvimento económico e à riqueza de cada país. Foram várias as objecções a esta proposta, quer pelo fraco consenso e diversos entendimentos existentes, na actualidade, em torno da teoria marshaliana dos direitos sociais e da universalização, quer pela impossibilidade, sem a existência prévia de um quadro institucional ajustado e legitimado, dos Estados admitirem o compromisso de subordinar os níveis de protecção social à sua capacidade económica (Esping-Anderson, 1990).

Esta proposta, de edificar um sistema universal de bem-estar ajustado às distintas condições de desenvolvimento económico e às diversas capacidades das nações, só seria possível se a própria concepção dos direitos sociais progredisse de uma lógica individualista para uma focalizada na comunidade, concebida enquanto geradora de estabilidade, segurança, sentimento de pertença e coesão. Nesta última, o Estado garante à comunidade padrões sociais básicos para esta desempenhar as suas funções, funcionando esses níveis de protecção social como referência para o quadro de direitos e deveres dos membros dessa comunidade. O inconveniente desta proposta relaciona-se com o efeito que a inexistência de direitos mínimos sociais universalmente garantidos possui, nomeadamente: legitima a falta ou o retardamento da cobertura social nos países mais pobres e justifica o nivelamento da protecção social em valores mais baixos devido a exigência da competitividade nos países mais ricos (Santos, 2000).

Apesar dos muitos ataques ao Modelo Social Europeu, surgem na actualidade várias vozes que apresentam este modelo como potenciador e impulsionador da economia através da sua capacidade de evitar fortes desigualdades. Nesse sentido

¹⁰ O autor considera existir seis formas de fascismo societal: o fascismo do apartheid social, o fascismo do Estado paralelo, o fascismo para-estatal, o fascismo contratual, o fascismo populista, o fascismo da insegurança e o fascismo financeiro (Santos, 1998:33-41).

Ferrera, Hemerijck, e Rhodes (2000) consideram que um Estado-Providência desenvolvido apresenta diversos factores positivos para o desenvolvimento económico, ao permitir:

- i) uma adaptação mais tranquila, porque socialmente mais aceitável, às pressões económicas internacionais;
- ii) maior facilidade na adaptação das pessoas às transformações económicas e na aceitação dessa flexibilidade, já que lhes fornece um sentimento de segurança e estabilidade social através dos apoios garantidos pela protecção social;
- iii) uma cooperação na redução da pobreza, considerada enquanto obstáculo ao desenvolvimento económico, ao excluir determinados grupos dos sistemas produtivos e desestabilizar a coesão social.

Acrescente-se que a protecção social fortalece a capacidade de resposta da Europa aos recentes e vindouros desafios ligados ao desenvolvimento do comércio electrónico e aos empregos nos sectores da comunicação e das tecnologias da informação que envolvem um aumento das qualificações académicas e profissionais e a difusão de qualificações particularmente generalistas.

Outra das concepções actualmente questionadas é a ideia que a manutenção de níveis elevados de desemprego em alguns países da União Europeia demonstrava que o Estado-Providência funcionava como um obstáculo para a eficiência económica. Um dos exemplos que surgem para desmitificar essa ideia refere-se aos países (p.ex. dinamarquês e holandês) com Estados-Providência avançados que conseguem taxas de emprego semelhantes aos do EUA mas com a capacidade de permitir em simultâneo padrões mínimos de rendimento, saúde, trabalho, educação e habitação enquanto direitos de cidadania.

Na defesa do Estado-Providência é, também, utilizada a perspectiva que prevê que o retraimento deste tipo de Estado no desempenho económico poderá levar a uma redução da intenção dos trabalhadores e dos empregadores para investir em formação específica, devido à expectativa de uma curta duração média de cada emprego. Deste modo poderá assistir-se, em alguns países, a uma alteração de uma estabilidade altamente competitiva assente em qualificações elevadas para uma situação de desequilíbrio com baixas qualificações, com consequências para a competitividade económica. Nesse sentido, Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000: 25) destacam que:

“(...) o objectivo de flexibilidade no mercado de trabalho, sem ter em atenção os custos sociais que dela podem advir, pode vir a ser contraproducente se estes custos sociais constituírem factor impeditivo da aquisição de formação e competências por parte da população”.

Na actualidade impõem-se aos sistemas de protecção social alterações que os tornem mais eficientes e capazes de enfrentar os novos riscos sociais. Nessa lógica, os Estados-Providência europeus procuram conceber um regime novo, um sistema político multi-nivelado com Estados-Providência semi-soberanos, capazes de resistir ao retrocesso do modelo social europeu.

Embora ainda pouco estruturado, este modelo apresenta, segundo Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck e Martin Rodes (2000) as seguintes características:

- i) tomadas de decisão conjuntas, baseadas numa combinação de interesses nacionais, ideológicos e praticabilidade;
- ii) criação de uma rede política acima e para além dos Estados-nação;
- iii) abandono pelos Estados-membros do controlo na sua totalidade do regime de política social;
- iv) diminuição da independência dos Estados-membros nos assuntos de política social a favor de uma regulamentação pan-europeia.

Neste “novo” projecto demonstra-se fundamental a criação de uma nova função de coordenação executada pela União Europeia, de modo a contribuir com os Estados-membros na tarefa de reestruturar os seus próprios Estados-Providência. Esse papel poderia desenvolver-se, segundo os mesmos autores através de duas formas (op.cit: 91):

- i) “(...) a existência de diferentes níveis de protecção social, ligados a diferentes níveis de custos do trabalho e de despesas sociais, garantindo assim que os Estados-membros não vetariam uma harmonização que se traduzisse numa subida para os padrões dos mais prósperos (...)”*
- ii) “(...) complemento desta estratégia com uma coordenação subeuropeia organizada em conjuntos de países que possuem instituições e policy mixes semelhantes (...)”*

Os obstáculos que esta estratégia poderia enfrentar relacionam-se, por um lado, com a resistência que os Estados-membros mais pobres poderiam apresentar face à possibilidade de existir uma Europa com dois desenvolvimentos distintos de protecção social, por outro lado, a ideia que a restrição a níveis mais baixos de regulação a alguns dos Estados-membros, não implicaria obrigatoriamente que as alterações das políticas sociais fossem facilitadas em comparação com os países mais ricos.

Apesar desses obstáculos o Modelo Social Europeu surge como o sistema de regulação social global único capaz de garantir uma globalização socialmente mais justa.

4. BIBLIOGRAFIA

- BECK, U. (1994), «The Reinvention of Politics: Towards a theory of reflexive modernization», Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lash (orgs.), *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Oxford: Blackwell Publishers, pp. 1-55.
- BECK, U. (2000), *The Brave New World of Work*, Cambridge: Polity press.
- CASTEL, R. (1997), «As Transformações da Questão Social», Robert Castel; Luiz Eduardo Wanderley; Mariangela Belfiore-Wanderley, *Desigualdade e a Questão Social*, São Paulo: EDUC, pp. 161-190
- CASTEL, R. (1998), *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crónica do Salário*, Petrópolis: Ed. Vozes.
- DEACON, B. (1998), «Globalisation and Social Policy: Internacional Acttors and Discourses», *Comunicação apresentada ao Congresso ISA*, Montreal (mimeo).
- ESPING- ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- FERRERA, M.; HEMERIJICK, A.; RHODES, M. (2000), *O Futuro da Europa Social – Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras: Celta editora.
- FRAZER, E. (1998), «Communitarianism», Adam Lent (org.), *New Political Thought: An introduction*, London: Lawrence and Wishart, pp. 112-125.
- GOODIN, R. (1998), «Social Welfare as a Collective Social Responsibility», Robert E. Goodin, David Schmidtz, *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 99-195.
- GOUGH, I. (2000), «From Welfare to Workfare: Soial integration of forced labour?», *Comunicação apresentada no Seminário Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza da União Europeia: A garantia de um Rendimento Mínimo*, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.
- HESPANHA, P. (2001), «Mal-estar e Risco Social num Mundo Globalizado. Novos Problemas e Novos Desafios para a Teoria Social», Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, Porto: Afrontamento, pp. 163-196.
- HIRST, P. (1997), «The Global Economy – Myths and Reality», *International Affairs*, 73(3), pp. 409-425.
- IANNI, O. (1997), *A Era do Globalismo*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JOHNSON, N. (1987), *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Weatsheaf.

- KRAMER, R. (1990), «Voluntary Organizations in the Welfare State of the Threshold of the 90's», *CVOWP* 8, London: Centre for Voluntary Organization/ LSE.
- MINGIONE, E. (1998), «Fragmentação e Exclusão: A Questão Social na Fase Actual de Transição das Cidades nas Sociedades Industriais Avançadas», *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 41, n.º 4, pp. 673-700.
- MISHRA, R. (1998), «Beyond the Nation State. Social Policy in the Age of Globalization», *Social Policy and Administration*, 32 (5), pp. 481-500.
- PIERSON, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSANVALLON, P.(1998), *A Nova Questão Social: Repensando o Estado-Providência*, Brasília: Instituto Teotónio Vilela.
- SANTOS, B. S. (1998), «Reinventar a Democracia», *Cadernos Democráticos*, n.º4, Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva Publicações, Lda.
- SANTOS, B. S. (2000), «Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal», Conferência apresentada no seminário europeu *Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo*, organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia, Almansil, 1 a 2 de Fevereiro de 2000.
- SANTOS, B. S. (2001), «Os Processos de Globalização», Boaventura de Sousa Santos (org.) *Globalização. Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento, pp. 31-106.
- SANTOS, B. S. (s/d), *Reinventar a Democracia: entre o Pré-contratualismo e o Pós-contratualismo*, policopiado.
- SNOWER, D. J. (1997), «Challenges to social cohesion and approaches to policy reform», *OCDE, Societal Cohesion and the Globalizing Economy: What does the future hold?*, Paris: OCDE, pp. 39-60.
- STANDING, G. (1999), *Global Labour Flexibility: Seeking distributive justice*, Londres: MacMillan Press.
- STIGLITZ, J.; ORSZAG, P. (1999), «Rethinking pension reform: ten myths about social security systems», *World Bank Conference New Ideas About Old Age Security*, <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.htm>
- SUPIOT, A. (1996), «Le travail en perspectives: Introduction», *Revue International du Travail*, 135 (6), pp. 663-674.
- TOURAINÉ, A. (1999), *Como sair do liberalismo?* Lisboa: Terramar.