

ORIGENS DOS MODELOS DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E DE ESTADO NEOLIBERAL¹

Matheus Passos Silva²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar as origens dos dois principais modelos de organização estatal presentes na atualidade: o modelo de estado de bem-estar social e o modelo de estado neoliberal. Pretende-se mostrar também, de maneira sucinta, as conseqüências que tais modelos trazem para o conceito de democracia neste início de século XXI.

PALAVRAS-CHAVE

Estado – Bem-estar social – Neoliberalismo – Democracia.

1) INTRODUÇÃO

Ao final do século XIX, e com maior ênfase no início do século XX, surgiu uma estrutura estatal que deveria atender às necessidades do período: era o chamado “estado do bem-estar social”, estrutura política e social na qual o estado se tornou o responsável por suprir as demandas da população não apenas regulando os serviços como também os fornecendo à sociedade, objetivando garantir um nível mínimo de qualidade de vida para os cidadãos.

Por outro lado, a partir da década de 1950, uma nova corrente teórica de organização estatal surgiu, sendo a mesma implantada primeiramente nos Estados Unidos e no Reino Unido durante a década de 1980: era o chamado “estado neoliberal”. Nesta nova forma de organização estatal, as funções sociais básicas não são fornecidas pelo estado, mas sim reguladas por este – e quem provê os serviços

¹ Como citar este artigo: SILVA, Matheus Passos. *Origens dos modelos de estado de bem-estar social e de estado neoliberal*. Revista do Curso de Direito da Faculdade Projeção, v. 3, p. 11-22, 2008.

² Doutorando em História Cultural e Política pela Universidade de Brasília. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professor da Faculdade Projeção. Contato: matheus.silva@projecao.br.

à sociedade são empresas particulares que agem de acordo com as regulamentações do estado.

Este artigo apresentará, de maneira sucinta, a origem teórica destes dois modelos de estado. Acreditamos ser necessário fazer o resgate histórico da origem destes dois modelos devido à importância que tais teorias têm no contexto atual, especificamente no que diz respeito à chamada “reforma do estado” – quando se passa a acreditar que a única forma possível de estruturação do estado seja por meio da redução da sua área de atuação, liberalizando áreas antes ocupadas pelo estado para serem ocupadas pela iniciativa privada, a qual poderia, teoricamente, solucionar melhor os problemas sociais por meio de mecanismos auto-regulatórios de mercado.

Além disso, consideramos importante também destacar a influência que tais modelos de estado têm na democracia contemporânea, tema que também será destacado ao final deste artigo.

2). ORIGENS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O chamado estado de bem-estar social foi o modelo típico de organização estatal dos países capitalistas desenvolvidos principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. A função básica desse modelo era fornecer a todos os cidadãos, na forma de um direito, e não como “caridade”, padrões mínimos de renda, saúde, alimentação, educação e segurança, dentre outras áreas sociais. O estado tornou-se, assim, o responsável por garantir a proteção desses padrões, atuando diretamente na sociedade e na economia. Buscou-se, também, a “distribuição do bolo”, ou seja, a garantia de um nível mínimo de participação dos indivíduos na riqueza coletiva.

É curioso notar o porquê do fortalecimento e da expansão do estado de bem-estar social ter acontecido apenas após a Segunda Guerra Mundial, se considerarmos que desde o final do século XIX este modelo já existia (na Alemanha, por exemplo) e que desde o início do século XX vários países europeus já criavam políticas de

proteção a idosos e a mulheres (ARRETCHE, 1995, p. 3). Mesmo com o relativo fortalecimento do estado na década de 1930, devido à crise de 1929, quando as estruturas estatais viram-se responsáveis por reerguer a economia de seus países, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que este modelo se desenvolveu e atingiu o seu auge.

Segundo Pimenta de Faria (1998, p. 40), são três os elementos essenciais para se compreender a consolidação do estado de bem-estar social após 1945. O primeiro deles refere-se à disponibilidade de excedente econômico passível de ser realocado; o segundo é relativo à lógica *keynesiana* surgida na época, que viabilizou a aplicação desse excedente econômico; e, por fim, a própria centralização estatal, como resultado do esforço de guerra, resultou no aumento da capacidade administrativa do estado, que pôde ser usada para conduzir a expansão do estado de bem-estar social. Ou seja, o excedente econômico obtido em períodos anteriores à Segunda Guerra Mundial foi aplicado em investimentos feitos por um estado fortalecido e centralizado baseando-se em uma teoria econômica que incentivava os governos a serem os impulsionadores da economia por meio dos chamados *gastos sociais*.

Resta-nos agora entender o porquê da expansão desse modelo. Os meios para tal expansão já foram apresentados, mas quais razões levaram à expansão? Arretche (1995, p. 5) definiu duas tendências principais para responder a esta pergunta. A primeira delas é a que afirma que os condicionantes do desenvolvimento do estado de bem-estar social são predominantemente de origem econômica, enquanto que a segunda tendência se relaciona com a ordem política.

No que diz respeito à tendência economicista, Arretche identifica duas subdivisões. A primeira delas refere-se ao estado de bem-estar social como resultado das mudanças ocorridas na sociedade devido ao processo de industrialização dos últimos dois séculos. Neste sentido, a industrialização traria problemas (rápidas mudanças sociais que não podem ser absorvidas de pronto) e também benefícios (o excedente de riqueza como consequência da industrialização), e caberia ao estado, por meio de suas políticas públicas, transformar o excedente de riqueza em soluções

para os problemas trazidos pela industrialização, dando um mínimo de proteção social para todas as pessoas daquele país. Assim, acredita-se que as razões para o surgimento e a expansão dos sistemas de proteção estatal “são mais um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização e menos o resultado de conflitos e decisões políticas” (ARRETCHE, 1995, p. 12-13).

A segunda subdivisão da origem do estado de bem-estar social baseada na economia é a que diz que o estado de bem-estar social é uma resposta às necessidades de acumulação e de legitimação do sistema capitalista. Assim, o estado seria o responsável pela própria acumulação capitalista, por um lado, e legitimaria essa acumulação, por outro. Ao mesmo tempo em que o estado de bem-estar social surge, nessa visão, para solucionar – por meio de políticas sociais – os problemas que ele próprio cria, ele também serve para socializar os gastos das empresas privadas: como é o estado quem faz investimentos sociais, acaba sendo a sociedade como um todo quem paga esses investimentos, mas são as empresas privadas as principais beneficiárias do processo. Da mesma forma, o processo produtivo, que se torna cada vez mais industrializado, passa a utilizar cada vez menos mão-de-obra, mas a força de trabalho excedente não pode ficar parada. Mais uma vez, seria o estado de bem-estar social quem “socorreria” a população, garantindo uma renda mínima para a população por meio de atividades produtivas nos campos econômico e social (ARRETCHE, 1995, p. 13-14).

A segunda grande visão explicativa do porquê do surgimento e da expansão do estado de bem-estar social diz respeito à esfera política. Esta tendência também é subdividida, mas aqui três direcionamentos são possíveis (ARRETCHE, 1995, p. 19).

A primeira vertente política afirma que o estado de bem-estar social é o resultado de uma progressiva ampliação dos direitos dos cidadãos, começando com os direitos civis e passando pelos direitos políticos, até se chegar aos direitos sociais. Nesta visão, os cidadãos teriam, em um primeiro momento, direitos civis, que seriam aqueles relacionados aos direitos necessários à liberdade individual, inclusive direitos na área das relações de trabalho. A evolução histórica levou os cidadãos a obterem também, em um segundo momento, direitos políticos, relacionados ao

direito de participação no exercício do poder político. Por fim, em um terceiro momento, os cidadãos passaram a ter direitos sociais, que seriam direitos relacionados à participação na riqueza produzida pela coletividade. O estado de bem-estar social seria, então, o responsável, politicamente falando, por dividir a riqueza produzida pela sociedade como um todo entre seus cidadãos por meio de suas políticas sociais, garantindo os direitos sociais a toda a população (ARRETCHE, 1995, p 22).

A segunda vertente política baseia-se em um acordo entre o capital e o trabalho organizado. Dessa forma, tanto os empresários – que possuem o capital – quanto os trabalhadores – o trabalho organizado – passariam a demandar do estado políticas sociais para corrigir os problemas surgidos devido a esse acordo feito entre as duas partes. Os empresários, por meio da acumulação capitalista, geram necessidades e demandas constantes de políticas sociais; estas, por sua vez, são criadas pelo estado para proteger socialmente os trabalhadores, que colaboram para a continuação da acumulação de capital. (ARRETCHE, 1995, p. 25).

A terceira e última vertente política explanatória da consolidação do estado de bem-estar social é a que afirma que este modelo é o resultado de configurações históricas particulares de antigas estruturas estatais e instituições políticas. O estado aqui não é o resultado da maior participação política, nem suas ações são tomadas tendo-se por base os anseios de empresários e trabalhadores: o estado é autônomo em relação à sociedade civil, podendo-se assim analisar a lógica da ação das burocracias públicas de forma independente (ARRETCHE, 1995, p. 30). Desta forma, a capacidade estatal para se criar políticas sociais é diretamente proporcional à autonomia do estado, sendo que este se baseia atualmente na evolução de suas próprias instituições políticas anteriores.

3) ORIGENS DO ESTADO NEOLIBERAL

É possível afirmar que a ideologia neoliberal surgiu nos anos 1960, tendo como marco principal a publicação do livro *Capitalismo e liberdade*, lançado em 1962. Seu autor, Milton Friedman, tornou-se o principal porta-voz da corrente monetarista.

Friedman publicou, também, o livro *Liberdade de escolher*, em 1979, no qual reitera sua crença no tratamento monetarista da economia.

Essa nova forma de organização econômica e estatal ganhou grande apoio durante a década de 70 devido à crise do petróleo. Alegou-se que o chamado estado *keynesiano* – ou estado de bem-estar social – tornara-se “estatizante” e “coletivista”, além de demasiado “inchado”. A solução viria, portanto, com a redução do tamanho do estado, de forma que este teria um papel rigorosamente limitado no que diz respeito à sua influência na sociedade e, principalmente, na esfera da economia.

Cabe-nos aqui explicar o porquê da necessidade de influência mínima do estado na economia. Segundo Friedman,

(...) a liberdade econômica constitui requisito essencial da liberdade política. Permitindo a indivíduos cooperarem entre si sem coerção ou direção centralizada, [tal liberdade] reduz a área sobre a qual é exercido o poder político. Além disso, dispersando poder, o mercado livre proporciona um contrapeso a qualquer concentração do poder político que porventura venha a surgir. A combinação de poder político e econômico nas mesmas mãos constitui receita certa de tirania (FRIEDMAN, 1980, p. 16).

A idéia central é a seguinte: a liberdade dos indivíduos encontra-se no campo da economia, com sua expressão maior sendo feita por meio do livre mercado. Já que no campo político o poder não é distribuído, ficando nas mãos de poucos, esses poucos podem abusar desse seu poder, prejudicando os demais cidadãos. Cabe então ao estado – *locus* do poder político – se afastar da economia e permitir que a mesma funcione de maneira independente, sem a influência de ninguém além do consumidor individual. Se o estado continuasse interferindo na economia, o poder global ficaria concentrado nas mãos de uma só entidade ou pessoa, não se permitindo a liberdade dos demais cidadãos – pois esses teriam de seguir todas as orientações vindas do estado, que possuiria todo o poder político e todo o poder econômico. Assim, no mercado, sem serem coagidos por ninguém, os indivíduos agiriam livremente, de acordo com as suas próprias vontades e, principalmente, necessidades. Os indivíduos só se relacionariam entre si e com o mercado se esperassem obter benefícios recíprocos, o que garantiria a sua liberdade. Na medida em que o mercado conseguisse se tornar a principal esfera de atuação individual,

estaria assegurado à sociedade civil o desfrute dos bens materiais sem qualquer tipo de coerção – pois a coerção é originária da esfera política representada pelo estado. Mesmo a existência de empresas complexas no atual estágio do capitalismo não atrapalharia os conceitos e as idéias de Friedman, desde que essas empresas sejam privadas, isto é, desde que as partes contratantes sejam, em última instância, indivíduos (consumidores de um lado e empresários de outro).

Ainda segundo Friedman (1980, p. 20), a vantagem do mercado é que ele dispersa o poder econômico, impedindo sua concentração em grandes unidades que possuam mais poder ou mais informação que as demais. O mercado também diminui as disputas sociais e políticas, pois cada um pode se expressar no mercado como bem entender, sem a necessidade de uma conformidade coletiva. Por fim, ao limitar a expansão governamental, o mercado impede a concentração do poder, favorecendo a democracia – já que as pessoas poderão agir de acordo com suas vontades individuais e poderão escolher sem a coerção de um “agente superior” representado na política pelo estado.

Friedman (1980, p. 28) acha que o fim último das organizações sociais é a liberdade do indivíduo e, nesse sentido, os problemas éticos são de responsabilidade de cada um. As atividades econômicas de um grande número de pessoas, respeitadas as liberdades individuais, só podem ser reguladas por um sistema de mercado, e não por um sistema moral ou religioso que imponha restrições de quaisquer tipos aos indivíduos.

O autor considera também que, ao longo do tempo, o progresso econômico em uma economia de mercado reduz as desigualdades. O autor não teme afirmar que a sociedade capitalista tende a apresentar menor desigualdade ao longo do tempo – por oferecer mais condições a mudanças e mobilidade social dos indivíduos – do que as sociedades que, com rigidez, mantêm as pessoas na mesma posição ano após ano. Friedman destaca também que boa parte das desigualdades se deve à opção do indivíduo de trabalhar mais ou de se dedicar a um setor mais rentável, determinado pelo próprio mercado, mas de maior risco. Tal decisão resulta, sem dúvida alguma, em retornos financeiros diferentes, ou seja, haverá indivíduos que

receberão mais do que outros; entretanto, seria impossível questionar a diferença de renda tendo em vista o fato de que tal diferença é resultado da vontade própria de cada indivíduo, e não um resultado da imposição da vontade do estado (FRIEDMAN, 1984, p. 152).

Friedman também se posiciona totalmente contrário a qualquer política de subsídios e incentivos de créditos ou fiscais, o que afeta o dispêndio público. O autor ressalta também os inconvenientes de políticas paternalistas e de programas assistenciais, como seguro social, programas de habitação, salário mínimo, assistência médica gratuita, dentre outros. Apesar de reconhecer o objetivo humanitário de medidas que visem ao bem-estar social, Friedman considera imprópria a adoção destes programas pela ineficácia e pela injustiça social que provocam. No que se refere à aposentadoria, por exemplo, o autor acha que a tendência atual da sociedade é a de se precaver cada vez mais quanto à velhice, sob a forma de poupança, propriedades ou comprando o direito a pensões, não compulsórias (FRIEDMAN, 1984, p. 168).

Assim, nesta visão, o estado deve se retirar do mercado, deixando a iniciativa empresarial e os investimentos para a área privada. Ao mesmo tempo, as instituições públicas ainda remanescentes após o processo de estabilização econômica devem melhorar bastante seu desempenho para evitar problemas para o mercado. As privatizações são um dos pontos-chave deste processo, pois se considera que empresas estatais são ineficientes, não prestando um bom serviço à população, além de serem dispendiosas – os lucros, teoricamente, quase nunca compensam as despesas.

A implantação do estado neoliberal, com predomínio do mercado, estimularia o aumento da qualidade dos produtos produzidos pelas empresas, já que, sem a proteção do estado, a disputa entre essas empresas é feita de forma direta, no sentido de se atingir o consumidor – e, objetivando vender cada vez mais, cada empresa buscaria melhorar constantemente seu produto para não ser ultrapassada por suas concorrentes. Ao mesmo tempo, a abertura para o mercado, com a conseqüente melhoria da qualidade, também contribui para melhorar as chances do país em questão na competição pelo investimento estrangeiro, o que, por sua vez,

aumentaria a independência dos bancos centrais dos países – pois os mesmos teriam de prestar contas de suas atividades para o mercado e honrar seus compromissos internacionais, garantindo, assim, ainda mais liberdade para os indivíduos (PEREIRA, 1997, p. 85).

4) A QUESTÃO DEMOCRÁTICA E SUA RELAÇÃO COM OS MODELOS APRESENTADOS

Com relação à questão da democracia nestes dois modelos de organização estatal, temos primeiramente de definir os dois tipos de democracia comumente presentes na teoria política. O primeiro tipo é o que define a democracia formal como uma “democracia de procedimentos”, ou seja, o que importa é a igualdade jurídica entre os indivíduos, o que importa são os meios e os procedimentos utilizados no processo democrático. Assim, nesta visão, os países são considerados democráticos se, dentre outras características, possuírem o sufrágio universal, se houver um sistema partidário organizado, se forem realizadas eleições regulares e se os mandatos dos eleitos forem fixos. A ênfase recai sobre aspectos institucionais: se estes garantirem a expressão política das pessoas, a democracia está garantida.

Já a vertente da democracia substantiva argumenta que não basta apenas a existência de mecanismos eleitorais para a manutenção da democracia: aspectos econômicos e sociais influem no resultado dos votos das pessoas. Ou seja, o contexto social no qual o indivíduo se encontra influi, diretamente, no resultado do processo democrático. Assim, os defensores da democracia substantiva afirmam que teoricamente o voto de um empresário vale mais do que o voto de um mendigo, já que o empresário tem acesso a muito mais informações e oportunidades para a formulação do seu voto do que um mendigo. Nesta visão, as condições sócio-econômicas, por influírem no resultado das eleições, também devem ser consideradas ao se definir o conceito de democracia, já que as desigualdades sociais se refletem, em última instância, em desigualdades políticas.

Chama-se formal à primeira [vertente conceitual de democracia] porque [ela] é caracterizada pelos chamados “comportamentos universais” (*universali procedurali*), mediante o emprego dos quais podem ser tomadas decisões de conteúdo diverso (como mostra a co-presença de regimes liberais e

democráticos ao lado dos regimes socialistas e democráticos). Chama-se substancial à segunda porque faz referência prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo. Segundo uma velha fórmula que considera a democracia como Governo do povo para o povo, a democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo. (BOBBIO, 1998, p. 13. Grifos no original.)

Logicamente, fica fácil associar a democracia formal ao modelo neoliberal, enquanto que a democracia substantiva poderia ser associada ao modelo do estado de bem-estar social. Isso é relativamente fácil de ser explicado: para a democracia formal, o importante é a participação das pessoas, e este tem sido o raciocínio da maioria dos teóricos da democracia quando enaltecem o fato de que cada vez mais e mais pessoas participam do sistema político por meio de eleições e por meio da livre expressão. Os meios estão garantidos, sendo que a evolução histórica nos mostra a participação cada vez maior de mais pessoas: o sufrágio universal masculino surgiu até a Primeira Guerra Mundial, e o sufrágio universal feminino, via de regra, surgiu entre as duas Guerras Mundiais. Poder-se-ia dizer até mesmo que a democracia formal está em seu ápice, já que praticamente todas as pessoas têm o direito de votar e escolher os seus representantes.

Por outro lado, a associação entre estado de bem-estar social e democracia substantiva ainda não é válida. Basta verificarmos a ênfase dada nos mecanismos de votação nos próprios estados organizados sob o modelo do bem-estar social: na sua maioria, a participação popular se restringe às eleições e à possibilidade de livre expressão do pensamento, isso quando os cidadãos efetivamente participam politicamente. Ou seja, pouca ou nenhuma atenção é dada à “qualidade” do voto: mesmo os estados de bem-estar social não se preocuparam em garantir uma boa infra-estrutura econômica e social de forma a garantir uma participação política mais representativa e mais consciente por parte do cidadão. O pior caso é o da América Latina, região na qual o estado de bem-estar social nem bem se consolidou e já está sendo substituído pelo estado neoliberal, com todas as conseqüências deste processo no que tange à situação social e à democracia.

O que nos interessa observar como ponto de partida é algo que qualquer estudante de teoria política descobre desde suas primeiras lições: a existência de uma brecha insuperável entre as atuais teorias liberais sobre a democracia e as formulações mais antigas. Pareceria haver um grau de

evidência mais que razoável para afirmar que o conteúdo essencial da democracia – essa medula igualitária que encontramos nos escritos de Aristóteles e Rousseau, por exemplo – foi abandonada e substituída por uma argumentação formalista que privilegia os aspectos de procedimento do processo e da maquinaria governamentais contra os atributos substantivos da cidadania. Chega-se assim a um ponto em que a medula igualitária e revolucionária da democracia se dissolve em uma deslavada proposta doutrinária merecidamente chamada de “democracia elitista” (BORÓN, 1994, p. 93).

A democracia, no mundo moderno, faz com que a cidadania completa se apresente de maneira fragmentada por enfatizar apenas aspectos políticos, desconsiderando os aspectos sociais. Ela é utilizada apenas como um método político por meio do qual os homens escolhem quem será ou não o seu governante (SCHUMPETER, 1942, p. 284-5). É desta forma que a democracia substantiva, defendida na teoria política clássica, se transforma em democracia formal.

(...) nesse prolongado processo – pelo qual a ideologia democrática foi se acomodando às demandas liberais de uma burguesia em ascensão e atarefada na construção de sua própria hegemonia – a democracia foi lentamente perdendo sua medula igualitária e degenerando em um puro mecanismo formal de constituição e organização do poder político. Dessa maneira, a ideologia burguesa podia dar-se ao luxo de qualificar de democráticos regimes como o da Inglaterra vitoriana, em que apenas dez por cento dos homens gozavam de direitos políticos! (BORÓN, 1994, p. 94).

Tornou-se impossível, desta forma, realizar a união entre a democracia política (um homem, um voto) e a democracia social (igualdade ou nivelação de classes). A igualdade – idéia primordial do conceito de democracia – ainda é conseguida apenas com a democracia formal por meio da igualdade jurídica, desconsiderando-se os impactos que o contexto social e econômico do cidadão possam causar em sua participação política – e isto acontece tanto nos países que seguem a tradição liberal (ou neoliberal) quanto os países que seguem as tradições socialista e social-democrata.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas*. BIB 39, 1995, pág. 3-40.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. Versão em CD-ROM.

BORÓN, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem-estar social*. BIB 46, 1998, pág. 39-78.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____ & FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de escolher*. Rio de Janeiro: Record, 1980.

PEREIRA, Carlos. *Em busca de um novo perfil institucional do estado: uma revisão crítica da literatura recente*. BIB 44, 1997, pág. 81-102.

SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova Iorque e Chicago: Hoper, 1942.