



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Rodrigo Feyth de Negreiros

**Formação e crise do Estado de bem-estar:  
direitos sociais e solidariedade nos países capitalistas centrais**

Rio de Janeiro

2022

Rodrigo Feyth de Negreiros

**Formação e crise do Estado de bem-estar:  
direitos sociais e solidariedade nos países capitalistas centrais**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. José Maurício Castro Domingues

Rio de Janeiro

2022

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

N385    Negreiros, Rodrigo Feyth de.  
          Formação e crise do Estado de bem-estar: direitos sociais e solidariedade  
          nos países capitalistas centrais / Rodrigo Feyth de Negreiros. – 2022.  
          109 f.

          Orientador: José Maurício Castro Domingues.  
          Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio  
          de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

          1. Bem-estar social – Teses 2. Economia keynesiana – Teses . 3.  
          Capitalismo – Teses. 4. Solidariedade – Teses. I. Domingues, José Maurício  
          Castro. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos  
          Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 316.323.65

Thaís Louzada CRB-7 / 6809 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta  
dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Rodrigo Feyth de Negreiros

**Formação e crise do Estado de bem-estar:  
direitos sociais e solidariedade nos países capitalistas centrais**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 25 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. José Maurício Castro Domingues (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Luiz Fernando de Paula  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara  
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2022

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta dissertação à minha família: Helena, Camila, Lourdes e João.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de iniciar o mestrado, ouvi repetidamente e de diversas pessoas que essa seria uma empreitada recompensante, mas também demandante e muitas vezes solitária, o que se mostrou verdadeiro, em especial em meio a uma pandemia. Por isso, gostaria de agradecer a todos aqueles que contribuíram de diferentes maneiras para que a conclusão do curso e a produção desta dissertação fossem possíveis.

A José Maurício Castro Domingues, professor e orientador, pelas aulas, pelas sempre prontas respostas e pela disponibilidade ao longo do curso para conversar, comentar e sugerir leituras e caminhos.

Aos amigos do mestrado, das aulas e do Netsal, que, mesmo em regime remoto, compartilharam ideias, experiências, angústias e alegrias.

Aos amigos do trabalho, pelo companheirismo e momentos de descontração.

Aos amigos Carlos, Fábio, Filipe, Gabriel e Marcelo, há muitos anos juntos, mesmo quando distantes.

Por último, mas não menos importante, a Helena, Camila, João e Lourdes, pelo apoio, incentivo e, principalmente, compreensão diante dos vários momentos de ausência ao longo desses últimos dois anos.

Pois o desemprego é para o povo  
Um enfraquecimento.  
Para nós é inexplicável  
Tanto desemprego.  
Algo realmente lamentável  
Que só traz desassossego.  
Mas não se deve na verdade  
Dizer que é inexplicável  
Pois pode ser fatal  
Difícilmente nos pode trazer  
A confiança das massas  
Para nós imprescindível.

*Bertolt Brecht*

TIÃO — Como não? Se eu perco meu emprego como é que eu fico?  
BRÁULIO — Não fica muito pior, não! Arriscá salário mínimo é o mesmo que não arriscá nada. E depois, todo mundo tem seus galhos pra quebrá, ninguém ia aguentá muito tempo. Tu quis agi sozinho, meu velho, e sozinho não adianta!

*Gianfrancesco Guarnieri*

## RESUMO

NEGREIROS, Rodrigo Feyth de. *Formação e crise do Estado de bem-estar: direitos sociais e solidariedade nos países capitalistas centrais*. Orientador: José Maurício Castro Domingues. 2022. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A presente pesquisa tem por objetivo avaliar, a partir de uma revisão bibliográfica, o desenvolvimento histórico e a atuação do Estado de bem-estar nos países capitalistas centrais desde uma perspectiva de garantia de direitos sociais e promoção de solidariedade. O Estado moderno mitigador de riscos e promotor de bem-estar é um fenômeno que surge em fins do século XIX, originalmente em sociedades de tradição conservadora, como forma de resguardar instituições tradicionais, mas logo também em sociedades liberais, em resposta à miséria surgida com a disseminação dos mercados como organizadores da vida social. Mediante mobilização e, com a ampliação do sufrágio, participação política, os trabalhadores organizados puderam avançar com as políticas sociais e de seguridade, de modo que, entre os anos 1940 e 1970, configurou-se o chamado Estado de bem-estar keynesiano, até hoje, ponto alto do desenvolvimento dessa forma estatal. Também concorreram para isso fatores, como a existência de um sistema de produção e consumo de massas, um sistema eleitoral-partidário centralizado e estável, o contexto de reconstrução no pós-Segunda Guerra Mundial e uma conjuntura internacional de ameaça representada pelo comunismo. Devido a contradições internas, adversidades externas e transformações sociais, esse arranjo, que se mostrou benéfico ao capital e ao trabalho, entrou em crise. A partir da década de 1980, uma reação neoliberal promoveu medidas de austeridade e pró-mercado. As políticas sociais foram afetadas por essas mudanças, tendendo a assumir um caráter assistencial, condicionado e focalizado. Os mecanismos de seguridade, particularmente, sofreram com a crescente desvinculação entre contribuições sobre trabalho e benefícios. Ao longo desse processo histórico, a qualidade e abrangência dos mecanismos de bem-estar, se mais ou menos desmercantilizantes e estratificantes, variaram conforme a correlação de forças políticas em disputa em diferentes épocas e lugares. Atualmente, após a crise financeira do final dos anos 2000 e em meio à pandemia de Covid-19, surgem indícios que apontam para uma possível retomada do protagonismo estatal. Isso, porém, não implica necessariamente o retorno da solidariedade e de direitos sociais assegurados de forma mais substantiva.

Palavras-chave: estado de bem-estar social; direitos sociais; solidariedade.

## ABSTRACT

Negreiros, Rodrigo Feyth de. *Formation and crisis of the Welfare State: social rights and solidarity in central capitalist countries*. Orientador: José Maurício Castro Domingues. 2022. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This research aims to evaluate, based on a literature review, the historical development and operation of the Welfare State in central capitalist countries from a perspective of guaranteeing social rights and promoting solidarity. The modern state mitigator of risks and promoter of well-being is a phenomenon that emerged at the end of the 19th century, originally in societies with a conservative tradition, as a way of protecting traditional institutions, but soon also in liberal societies, in response to the misery that emerged with the spread of markets as organizers of collective life. Through mobilization and, with the expansion of suffrage, political participation, organized workers were able to advance with social policies and social security mechanisms, so that, between the 1940s and 1970s, the so-called Keynesian Welfare State took shape, until today, the high point of the development of this state form. Factors such as the existence of a mass production and consumption system, a centralized and stable electoral-party system, the context of post-World War II reconstruction and an international situation of threat represented by communism also contributed to this. Due to internal contradictions, external adversities and social transformations, this arrangement, which proved to be beneficial to both capital and labour, went into crisis. From the 1980s onwards, a neoliberal reaction promoted austerity and pro-market measures. Social policies were affected by these changes, tending to assume an assistance, conditioned and focused character. Social security mechanisms, in particular, have suffered from the growing disconnection between labour contributions and benefits. Throughout this historical process, the quality and scope of welfare mechanisms, whether more or less decommodifying and stratifying, varied according to the correlation of political forces in dispute at different times and places. Currently, after the financial crisis of the late 2000s and in the midst of the Covid-19 pandemic, there are signs that suggest a possible resumption of state leading role. This, however, does not necessarily imply the return of solidarity and more substantively assured social rights.

Keywords: welfare state; social rights; solidarity.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEO	Chief executive officers
Covid-19	Corona virus disease 2019
FED	Federal Reserve Bank
FMI	Fundo Monetário Internacional
MERS	Middle East respiratory syndrome
NHS	National Health Service
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não-governamental
Opep	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
SARS	Severe acute respiratory syndrome
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>ORIGENS DO ESTADO DE BEM-ESTAR E DOS DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>13</b>
1.1	<b>As solidariedades conservadora e liberal.....</b>	<b>14</b>
1.1.1	<u>O paradigma francês.....</u>	15
1.1.2	<u>Seguro e solidariedade.....</u>	21
1.2	<b>O bem-estar social-democrata.....</b>	<b>27</b>
1.3	<b>Cidadania, direitos e tipos de Estado de bem-estar social.....</b>	<b>35</b>
<b>2</b>	<b>FUNCIONAMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR E SUAS IMPLICAÇÕES.....</b>	<b>46</b>
2.1	<b>Direitos, abstração e concretude.....</b>	<b>46</b>
2.2	<b>Estados de bem-estar e políticas sociais.....</b>	<b>51</b>
2.2.1	<u>Direitos sociais e desmercantilização.....</u>	52
2.2.2	<u>Direitos sociais e estratificação.....</u>	57
2.2.3	<u>Estado de bem-estar social e burocracia.....</u>	62
2.2.4	<u>Estado de bem-estar social e representação política.....</u>	65
<b>3</b>	<b>LIMITES E CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....</b>	<b>72</b>
3.1	<b>A reação do capital no pós-Segunda Guerra Mundial.....</b>	<b>73</b>
3.2	<b>Contradições sistêmicas e declínio do arranjo de soma positiva.....</b>	<b>81</b>
3.3	<b>Mudanças políticas e desdemocratização.....</b>	<b>86</b>
3.4	<b>O declínio da solidariedade.....</b>	<b>89</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>105</b>

## INTRODUÇÃO

A crise financeira internacional de 2007/2008 e, mais recentemente, a pandemia de Covid-19 reavivaram os debates sobre a necessidade e conveniência de intervenções públicas, políticas sociais e um Estado de bem-estar mais atuante. Em fins dos anos 1970 e, particularmente, na década seguinte, uma duradoura tendência de expansão das competências e atribuições estatais havia sido interrompida. Desde então, prevaleceu nos países capitalistas centrais uma ênfase na austeridade em relação às despesas governamentais e na priorização de mecanismos de livre mercado, o que afetou as políticas públicas vigentes e a promoção dos direitos sociais.

A despeito dessa retração mais recente, não é razoável cogitar que os Estados modernos possam se abster de buscar reduzir inseguranças sociais e garantir o bem-estar de seus cidadãos. O que tende a variar — e, de fato, variou, conforme diferentes épocas e lugares — é o modo e a intensidade com que isso ocorre.

A modernidade viu o gradual estabelecimento e disseminação dos mercados como organizadores e norteadores da vida coletiva, bem como o declínio de instituições e mecanismos tradicionais de proteção social. Diante das mudanças que essas transformações implicavam e dos riscos e dificuldades decorrentes de uma existência baseada em trocas e, para a maioria dos indivíduos, dependente da venda da força de trabalho — o que, por uma série de fatores, nem sempre é possível —, o Estado foi instado a assumir prerrogativas até então inéditas. Mediante conflitos sociais e disputas políticas, passou a atuar ativamente para promover o bom funcionamento da sociedade, instituindo mecanismos de seguridade social, de crescimento econômico e de combate ao desemprego e à pobreza. Assim, pouco antes do início do século XX, o moderno Estado de bem-estar social toma forma e, posteriormente, difunde-se com configurações variadas. E isso de tal forma que, atualmente, a gestão e prestação de serviços públicos ligados à educação, saúde, habitação, assistência, entre outros, costuma ser normalizada, podendo por vezes passar despercebida.

Esta dissertação propõe-se a avaliar o desenvolvimento e a atuação do Estado de bem-estar social nos países capitalistas centrais — essencialmente, nações da Europa Ocidental e Estados Unidos — desde uma perspectiva de garantia de direitos sociais aos cidadãos e da promoção da solidariedade entre os membros de uma mesma sociedade. Por direitos sociais, entende-se a moderna noção abstrata que busca dar concretude material às dimensões formais civil e política da cidadania, apreendida como igual participação na sociedade. Com isso em

vista, nas próximas páginas, são discutidos temas, como características e efeitos de políticas sociais, transformações da sociedade e suas consequências sobre mecanismos de bem-estar, relações entre classes e tensões entre capitalismo e democracia. Tal esforço baseou-se em uma revisão bibliográfica de trabalhos clássicos sobre Estado de bem-estar (MARSHALL, 1967; ESPING-ANDERSEN, 1990; ROSANVALLON, 1997 e 1998; OFFE, 2019) e obras sobre seguridade social (EWALD, 2020), social-democracia (PRZEWORSKI, 1985; ESPING-ANDERSEN, 1985), modernidade (DOMINGUES, 2019), representação (MANIN, 1997), neoliberalismo (CROUCH, 2004 e 2009; STREECK, 2013 e 2018; HARVEY, 2014; SLOBODIAN, 2018), entre outros autores e temas.

No primeiro capítulo, são discutidas as origens e destacados os principais fatores que contribuíram para o surgimento do Estado de bem-estar, bem como para o reconhecimento dos direitos sociais. Assim, são revisitadas as origens conservadora e liberal da seguridade social e da solidariedade — tomando como referência os casos alemão e francês — e a entrada da classe trabalhadora na política parlamentar oficial com vistas a assegurar melhores e mais justas condições de vida para seus membros e para as camadas populares. Guiados por ideais socialistas, os trabalhadores foram os principais responsáveis por avançar com os direitos e promover a solidariedade.

Cidadania, direitos civis, políticos e sociais, condições de repactuação de termos das relações coletivas, com a ampliação do escopo de atuação estatal, e tipos de Estado de bem-estar e de políticas sociais são outros assuntos presentes nessa primeira parte. Cronologicamente, as reflexões do capítulo inicial correspondem aos processos históricos ocorridos até o fim da Segunda Guerra Mundial.

O segundo capítulo, de certa forma mais atemporal, volta-se para o funcionamento do Estado de bem-estar e suas implicações em termos de igualdade e solidariedade. Nele, é retomada a discussão sobre direitos, que são analisados a partir da dicotomia entre abstração e concretude. Políticas de bem-estar também são avaliadas a partir dos conceitos de desmercantilização e estratificação. Outros focos de atenção são as relações entre Estado de bem-estar e modernidade, burocracia e participação e representação política democrática.

O terceiro capítulo retoma a perspectiva histórica e assume uma interpretação teórica crítica a respeito da guinada neoliberal das últimas décadas do século XX. Nele, é revisitada a dinâmica social que, desde os anos 1960, contribuiu para o declínio do chamado "capitalismo democrático" e do Estado de bem-estar keynesiano, bem como para a liberalização das economias nacionais e para o enfraquecimento da participação política e da mobilização popular. São discutidos também fatores sistêmicos que propiciaram a transição de um arranjo

de soma positiva, no qual capital e trabalho se beneficiavam, para uma situação de soma negativa, em que ganhos capitalistas passaram a implicar perdas para as classes trabalhadoras. As consequências financeiras, filosóficas e ideológicas das transformações sociais recentes sobre a solidariedade e as políticas de bem-estar são ainda outro tema abordado.

Por último, as considerações finais procuram sintetizar as discussões realizadas e refletir de maneira breve sobre o que parecem ser as tendências mais recentes de desenvolvimento do Estado, com fatores favoráveis ao retorno do protagonismo estatal e desfavoráveis à retomada de políticas sociais mais substantivas. Na seção, também são sugeridos possíveis desdobramentos da pesquisa e temas de investigação correlatos.

## 1 ORIGENS DO ESTADO DE BEM-ESTAR E DOS DIREITOS SOCIAIS

Contemporaneamente, Estado de bem-estar e social-democracia costumam ser entendidos como sinônimos — e talvez a expressão "bem-estar social" contribua para isso. O senso comum afirma que, ao longo do século XIX, em meio ao processo de industrialização que ocorreu no continente europeu, homens, mulheres e crianças da classe trabalhadora foram submetidos a uma exploração desenfreada e que, somente graças à luta de classes e à ascensão política de lideranças socialistas, regulações sociais foram instituídas e direitos reconhecidos.

No entanto, é um erro igualar os dois fenômenos sem considerar o conteúdo e as características das políticas de bem-estar. Gastos sociais não significam necessariamente um compromisso com promoção de igualdade e direitos sociais — podem indicar tão-somente dificuldades para lidar com questões como índices altos e persistentes de pobreza e desemprego —, e níveis semelhantes de despesas podem dificultar a apreensão de diferenças significativas entre sistemas de bem-estar de países distintos. Como será visto mais adiante, por exemplo, em sua tipologia clássica, Esping-Andersen (1990) distingue três regimes de Estados de bem-estar a partir da relação entre as forças políticas conservadora, liberal e social-democrata e do tipo de relação com o mercado e de estratificação social que as políticas de bem-estar promovem.

Tampouco as origens das modernas políticas sociais estão ligadas ao movimento socialista — e, aqui, o relato de Polanyi (2000) sobre a criação de leis voltadas à proteção da população pobre (*Speenhamland Act*, por exemplo) pela aristocracia conservadora inglesa no momento de formação de uma economia de mercado naquele país e as reformas implementadas pelo chanceler Otto von Bismarck em fins do século XIX na Alemanha são ilustrativos disso. Este segundo exemplo, aliás, é icônico, já que foi quando, pela primeira vez, emergiram os elementos de seguridade social que futuramente constituiriam o moderno Estado de bem-estar. Se, por um lado, o conservador Bismarck reprimiu os movimentos socialistas alemães, por outro, instituiu também uma política social ativa como forma de ganhar apoio da classe trabalhadora.

Historicamente, lideranças políticas conservadoras buscaram implementar leis sociais com vistas a preservar a ordem existente e cooptar as classes trabalhadoras. Apesar de inicialmente mais resistentes, mesmo expoentes do liberalismo acabaram cedendo a esse tipo de política, que se mostrou indispensável para a sobrevivência do capitalismo de mercado e, dentro de certos parâmetros, até mesmo economicamente vantajosa.

Neste primeiro capítulo, serão discutidas as origens do Estado de bem-estar social e do reconhecimento dos chamados direitos sociais, que lhe são característicos. A proposta não é reconstituir os diferentes processos históricos que deram forma a esse fenômeno, mas destacar fatores centrais para sua constituição, bem como interpretações relevantes a seu respeito. Primeiro, serão revistas as origens conservadora e liberal da seguridade social e da solidariedade, tomando como base principalmente o processo histórico francês. A seguir, será discutida a entrada do movimento socialista na política parlamentar e os dilemas e escolhas que se lhe impuseram até a apropriação do pensamento keynesiano pela social-democracia. A partir daí, teria início o período dourado do Estado de bem-estar, que duraria até a década de 1970. Na sequência, adota-se uma perspectiva de mais longo prazo, que permite discutir a ampliação da cidadania e dos direitos civis, políticos e sociais, bem como a transformação do Estado e a ampliação de seu escopo de atuação. Por fim, após se constatar a insuficiência de abordagens sistêmicas e funcionalistas, o Estado de bem-estar é analisado com base na relação das forças sociais em disputa e de modo a enfatizar e qualificar a noção de direitos sociais.

### 1.1 As solidariedades conservadora e liberal

Como visto, é na Alemanha de Bismarck, no último quarto do século XIX, que, pela primeira vez, surgiram os elementos de política social que constituem o moderno Estado de bem-estar — ali denominado *Wohlfahrstaat* ou *Sozialstaat*. Tudo começa com a promulgação de uma série de leis, a partir de 1871, relacionadas com acidentes de trabalho, limitação de responsabilidade dos industriais e compensação financeira aos trabalhadores (ROSANVALLON, 1997). Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, em 1911, o país já contava com um código sobre seguros sociais compulsórios<sup>1</sup> que reunia leis sobre seguro doença (1883), acidentes de trabalho (1884) e seguro velhice-invalidéz (1889).

Entre os principais motivos para tanto estão a perspectiva de transformação da sociedade conforme os princípios liberais e a ameaça de desordem social representada pelos movimentos dos trabalhadores. Vale lembrar que o período que foi de fins do século XVIII a meados do século XIX vivenciou a Revolução Francesa (1789-1799) e as Revoluções de 1848. Mesmo

---

<sup>1</sup> A compulsoriedade das leis de proteção social alemãs é um dos traços que as distingue, por exemplo, do caso inglês vigente à época. Segundo Rosanvallon (1997, p. 129), isso seria decorrência da visão positiva alemã sobre o Estado enquanto promotor do progresso social, em contraposição à visão negativa do liberalismo inglês.

superada a chamada "era das revoluções" (HOBSBAWN, 2001), a segunda metade dos anos 1800 ainda foi palco da Comuna de Paris de 1871 e testemunhou a crescente organização da classe trabalhadora. Na Alemanha, em 1875, foi criado o Partido Socialista Operário da Alemanha (*Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands – SAP*), cujo programa foi criticado por Marx, em "Crítica do programa de Gotha" (2012), e cujo crescimento ensejou a aprovação das *Sozialistengesetzen*, um conjunto de leis aprovado pelo parlamento alemão que limitou a atuação do partido (SUNKARA, 2021). Assim, em paralelo a esse cerco à mobilização trabalhadora, leis de proteção social foram implementadas como forma de promover conciliação de classes e resguardar a estrutura social vigente (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Nesse mesmo período, entre fins do século XIX e começos do século XX, semelhantes medidas de proteção social foram editadas em outros países europeus. Em que pese ter vivenciado esse processo tardiamente, o caso francês é representativo das transformações experimentadas por outras nações da Europa continental — observadas, é claro, as peculiaridades de cada lugar. François Ewald (2020) registra que Napoleão III identificou o potencial de retorno político de tais leis já nos anos 1850. No entanto, diferente do que aconteceu na Alemanha, e dada a resistência liberal à atuação estatal nesse país, a França teve que esperar até o final daquele século, já no contexto da Terceira República, para que fosse editada sua primeira lei social. Contribuiu para a disseminação desse tipo de legislação a realização, a partir de 1880, de congressos internacionais, em que países industrializados, como Alemanha, Inglaterra, Estados Unidos, França e outros, reuniam-se para compartilhar suas experiências sobre o tema e discutir as reformas necessárias. Nesses foros, tinha destaque a experiência alemã, que, por estar na vanguarda da construção de uma legislação social, estabeleceu a direção a ser seguida.

### 1.1.1 O paradigma francês

Com o intuito de entender as origens conservadoras e liberais da seguridade social e do Estado de bem-estar, vale revisitar os acontecimentos narrados por Ewald (2020), ocorridos ao longo do século XIX na França — acontecimentos esses que, ao final, motivaram a substituição do Código Civil napoleônico de 1804 e de seu regime jurídico liberal baseado na ideia de responsabilização pessoal por um novo regime de solidariedade estabelecido sobre a tecnologia do seguro. O avanço da industrialização, o surgimento e a disseminação dos acidentes de

trabalho em ambiente fabril e o pauperismo foram fenômenos centrais nesse processo e colocaram em xeque as capacidades da doutrina liberal.

Antes de tudo, cabe fazer alguns comentários sobre o pensamento liberal clássico. O liberalismo do século XIX concebia a sociedade como uma espécie de autômato, um mecanismo autorregulado que devia funcionar com mínimas intervenções. Esse, por exemplo, é o princípio por trás da ideia de livre mercado.<sup>2</sup> Nesse cenário, as obrigações dos indivíduos são do tipo negativo e restringem-se às abstenções de violar a integridade física, a propriedade e a liberdade de outros indivíduos.<sup>3</sup> Deveres positivos não são reconhecidos, e práticas relacionadas com solidariedade e assistência, por exemplo, assumem uma natureza moral. Conseqüentemente, para o liberalismo do século XIX, não fazia sentido falar em direitos sociais e sua admissão representava mesmo uma ameaça, na medida em que poderia implicar uma expansão sem limites de obrigações, o que, por sua vez, poderia restringir as liberdades individuais.

Essa doutrina liberal dava centralidade não apenas à ideia de liberdade, mas também à noção de responsabilidade, que lhe acompanha. Todos os indivíduos são igualmente livres e estão igualmente sujeitos às incertezas da vida. Portanto, cabe a eles antecipá-las e preparar-se. Acidentes eram apreendidos como fenômenos naturais, evitáveis com a adoção de atitudes e medidas voluntárias individuais. De acordo com esse entendimento, o fato de um trabalhador ser vítima de um acidente e encontrar-se em situação de pobreza seria decorrência de sua displicência e de seu fracasso pessoal. Inversamente, integridade e afluência pessoais eram entendidas como recompensas pelo empenho e previdência individuais.

Concebida desde uma perspectiva moral, a solidariedade para com outros indivíduos, em caso de adversidades, também estava submetida à lógica da responsabilidade. Era imprescindível que os pobres permanecessem responsáveis por si mesmos e, como será visto mais adiante, as políticas sociais liberais do século XIX seguiram essa diretriz: ao mesmo tempo em que eram reconhecidamente necessárias, não poderiam ser compulsórias e nem proporcionar auxílio sem contrapartidas ou por tempo indeterminado. Deveriam buscar promover a emancipação dos mais necessitados.

---

<sup>2</sup> Antes, nos séculos XVII e XVIII, período de formação do pensamento liberal, prevaleceu a noção de contrato social entre os indivíduos como fundamento da sociedade, que teve como principais expoentes Grotius, Hobbes, Locke e Rousseau. Mesmo depois disso, a ideia de contrato permaneceu central para o liberalismo.

<sup>3</sup> Esses aspectos são visíveis, por exemplo, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, disponível em: [https://www.fafich.ufmg.br/hist\\_discip\\_grad/DeclaraDireitos.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/hist_discip_grad/DeclaraDireitos.pdf). Acesso em: 29.jan.2022.

A pesquisa histórica realizada por Ewald (2020) a respeito do Estado de bem-estar francês — ou *État-providence*, Estado-providência — identificou no Código Civil de 1804 o arcabouço liberal acima descrito, e o autor voltou sua atenção particularmente para seus artigos 1382-1386, que definiam os parâmetros do princípio de responsabilidade. No que concerne a acidentes e aos danos deles decorrentes, o código napoleônico de 1804 reconhecia tão-somente duas possibilidades para responsabilização e reparação: o não cumprimento de obrigações previstas em contrato ou a configuração de dolo, de culpa. Durante as primeiras décadas do século XIX, vigeu o entendimento jurídico segundo o qual contratos de trabalho eram firmados entre indivíduos iguais e igualmente livres que, se legalmente formalizados, sobrepunham-se à lei — conforme artigo 1134 do Código Civil de 1804, que previa que "*Acordos legalmente formalizados substituem a lei em relação às partes que os firmaram*" (EWALD, 2020, p. 42. Tradução livre).<sup>4</sup> A única obrigação do empregador consistia, assim, na remuneração pelos serviços prestados, cabendo ao empregado zelar por sua própria integridade. Nas relações de trabalho, portanto, enquanto prevaleceu esse entendimento, estava excluída a possibilidade de os trabalhadores buscarem reparação por acidentes nos tribunais.

Essa racionalidade poderia ser sustentada enquanto acidentes relacionados com trabalho fossem exceções, não regra. A premissa liberal era que os indivíduos interagiam entre si, precaviam-se contra os perigos do mundo e, quando excepcionalmente desrespeitavam a ordem, deveriam ser punidos. Em uma sociedade industrial, como a que se formava na França do século XIX, no entanto, não foi isso que se verificou. Acidentes laborais surgiram como regularidade, normalidade. Não implicavam, porém, culpa humana e, ao mesmo tempo, não eram acidentes naturais. Tratava-se de uma nova categoria de eventos.

Com o avanço da industrialização, tomava forma também outro fenômeno social inédito, o pauperismo. Tratava-se de um tipo de pobreza que abarcava grande parte da sociedade, de maneira persistente e associado às atividades industriais — logo, não relacionada à ausência de trabalho nem a comportamentos individuais. O pauperismo transformou-se em motivo de preocupação na medida em que era fruto do sistema capitalista liberal e colocava a industrialização como fator de desordem e degeneração social. Também abria espaço para questionamentos à ordem estabelecida, inclusive, contestações socialistas.

Diante disso, o liberalismo se viu forçado a reconhecer que, em alguma medida, o regime industrial de fato criava condições sociais desfavoráveis, incentivando comportamentos inadequados e dificultando o exercício da responsabilidade individual pelos trabalhadores. Vale

---

<sup>4</sup> No original: "*Legally formed agreements take the place of law for those parties that have formed them*".

notar que há aí um esforço para resguardar ao máximo o princípio da responsabilização. O pensamento liberal admite, a partir de então, que a vontade individual está influenciada pelas condições materiais e pelo ambiente físico e que intervir no meio — através, por exemplo, de ações urbanísticas — passava a ser algo necessário.<sup>5</sup>

Essa constatação também afetou as políticas sociais, que não deveriam mais ser apenas pontuais. A população pobre não poderia ser deixada sem cuidados. Se mantiveram o cunho moral, as políticas sociais também precisaram passar a enfatizar o papel coletivo, tornando-se um dever dos estratos mais afluentes da sociedade, em especial dos industriais. A ideia de caixas de poupança individuais e voluntárias, por exemplo, deixou de ser um modelo e novas estratégias de ação foram aventadas. Mais ainda, o papel do Estado também começou a ser revisto, tendo sido ampliada sua atuação, com a transformação de certas obrigações até então morais em obrigações legais para o bem da coletividade.

O ano de 1841 na França foi emblemático nesse sentido. Em março daquele ano, o parlamento promulgou uma lei que buscou limitar — não impedir — o trabalho industrial infantil. Isso significou, de uma só vez, uma alteração na jurisdição estatal, ao dispor sobre as fábricas e suas condições de trabalho, e uma mudança nos limites entre a lei e a moral, ao sinalizar que o Estado passava a ter um interesse próprio na conservação da sociedade e assumia a função de antecipar riscos — legalizava, assim, o que até então era somente uma obrigação moral (EWALD, 2020).

Em junho do mesmo ano, os tribunais de justiça franceses também expandiram a esfera jurídica às custas da esfera moral ao revisarem o entendimento vigente até então, segundo o qual os contratos de trabalho, firmados entre partes iguais, livres e autônomas, deveriam se sobrepor à lei. A partir daí, a existência de um contrato de trabalho não implicava mais a suspensão do artigo 1384 do Código Civil de 1804, e os empregadores deveriam se responsabilizar pelas condições de trabalho e pela segurança de seus empregados (EWALD, 2020). Atribuir responsabilidades individuais aos empregadores ia no sentido de resguardar a indústria na medida em que os industriais, e não a industrialização, seriam culpados pela situação social. O acionamento legal dos empregadores passava assim a ser possível, ainda que o êxito nos tribunais fosse improvável.

A demonstração de nexos causal entre acidente e culpa, de fato, constituía um obstáculo de difícil superação para os trabalhadores, que, impedidos de obter reparação pelos danos sofridos, viam-se em situação de penúria, tendo que arcar com seu próprio cuidado e o de sua

---

<sup>5</sup> Foi nesse contexto que, por exemplo, a capital francesa passou por uma reforma urbanística promovida por Napoleão III e Georges-Eugène Haussmann no Segundo Império (1852-1870).

família mesmo nos casos de flagrante injustiça. Apesar das mudanças mencionadas, o princípio da responsabilidade ainda era um dos pilares do arcabouço jurídico vigente na França de meados do século XIX, e, nos casos de acidentes laborais, isso significava que os empregados precisavam denunciar seus empregadores caso desejassem obter qualquer tipo de reparação. Para além dos custos judiciais envolvidos — o que, por si só, já representava um obstáculo significativo —, os trabalhadores precisavam arcar ainda com o ônus da prova, isto é, precisavam demonstrar a culpa, mediante erro ou negligência, dos empregadores. Em um ambiente complexo, em que máquinas, trabalhadores e supervisores interagem, isso se mostrava particularmente difícil. A situação permaneceu desfavorável aos trabalhadores, e não é de se surpreender, portanto, que litígios judiciais costumassem ter desfechos desfavoráveis para os empregados.

Apesar disso, o reconhecimento da obrigação patronal ensejou uma série de disputas judiciais envolvendo responsabilidade, o que começou a ameaçar sua função de regulação da sociedade. Assim como a nova lei de 1841, a nova jurisprudência do mesmo ano contribuiu para começar a promover mudanças nos limites do liberalismo.

O chamado sistema de patronagem foi um primeiro arranjo concebido pelos industriais para dar conta dos problemas que o trabalho fabril trouxe à doutrina liberal clássica e também para atender à necessidade de formação e oferta de força de trabalho nessa fase inicial da industrialização francesa. Surgido na primeira metade do século XIX, o sistema consistiu na tentativa de substituir a ideia de contrato de trabalho voluntário firmado entre duas partes livres e autônomas por uma relação de dependência e de obrigações morais mútuas entre patrões e trabalhadores. De um lado, cabia aos patrões assegurar trabalho e cuidados a seus empregados e dependentes, o que incluiu não apenas remuneração e assistência em casos de acidentes, doença e velhice mas também postos de saúde, escolas e áreas de lazer. De outro, os trabalhadores deviam obediência e lealdade a seus empregadores.

O reconhecimento, em meados do século, de que os empregadores possuíam um dever social, que o destino de seus negócios influenciava a vida de seus empregados e de seus dependentes e que suas posições sociais implicavam responsabilidades adicionais foi algo que deu fôlego ao regime de patronagem. Com a possibilidade de responsabilização em casos de acidente de trabalho, o arranjo correspondia ainda às expectativas dos patrões de fugir de disputas judiciais, já que abrir mão de mobilizações coletivas e de reivindicações aos tribunais era condição para os trabalhadores contarem com a benevolência dos empregadores.

Assim, a patronagem acabou atendendo simultaneamente a necessidades relativas à ordem pública, à garantia da propriedade contra litígios e mobilizações dos empregados e à

segurança material e moral dos trabalhadores. Os patrões, além de remunerar seus empregados pelos serviços prestados, tornaram-se autoridades sociais e assumiram função política.

Apesar de ter chegado a originar cidades fabris, como Mulhouse e Creusot, o sistema de patronagem acabou enfrentado dificuldades, como evidenciam os movimentos grevistas dos anos 1870. Não foi possível evitar que o sistema criado pelos patrões e a doutrina de responsabilidade jurídica entrassem em conflito, particularmente no que tange aos acidentes de trabalho. Além disso, com o advento da Terceira República e sua tendência à democratização, a constituição dos patrões como autoridades sociais tornou-se algo a ser combatido.

Em fins do século XIX, como o pauperismo e as disputas judiciais entre empregados e empregadores persistiam, os tribunais franceses começaram a rever o desequilíbrio das forças em disputa ao reinterpretar o significado das noções de negligência e responsabilidade e ao inverter a atribuição do ônus da prova nos casos de acidentes de trabalho. Os trabalhadores haviam sido desfavorecidos ante os empregadores durante a maior parte do período, mas isso começou a mudar. As chamadas "causas desconhecidas" foram o motivo para isso. Envolviam mau funcionamento de máquinas, o que tornava a demonstração de culpa dos industriais inviável, e frequentemente eram a única explicação possível para os acidentes de trabalho. Essa situação, em que empregadores lucravam com o uso de equipamentos que ameaçavam a integridade e a sobrevivência dos trabalhadores e de suas famílias, configurou um descasamento flagrante entre lei e justiça, e isso provocou a revisão de jurisprudência.

O ponto alto dessa tendência ocorreu em 1896, quando a justiça francesa entendeu que os industriais deveriam ser responsabilizados por quaisquer danos infringidos a trabalhadores por objetos ou máquinas em sua propriedade. Os empregados não precisavam mais provar a culpa de seus empregadores, o que motivou uma enxurrada de ações judiciais e, na prática, caracterizou a falência do arcabouço jurídico liberal francês.

Dois anos depois, em abril de 1898, após décadas de disputas judiciais entre trabalhadores e empregadores sobre acidentes de trabalho, foi editada pelo parlamento francês, finalmente, uma lei que buscou superar a discórdia e as disputas sociais, implementando um regime de seguro socializado. Aos empregadores, coube criar fundos de securitização, cujos recursos, oriundos de contribuições deduzidas dos salários dos empregados, seriam usados para compensar acidentes e doenças relacionados com o trabalho. O Estado ficou a cargo de administrar e garantir a devida reparação aos trabalhadores. Posteriormente, esse mesmo mecanismo seria ampliado para cobrir outros riscos sociais, de desemprego a velhice.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> No caso francês, Melinda Cooper (Ewald, 2020, p. xxiii) e Rosanvallon (1997, p. 132-134) comentam que novos avanços demoraram décadas e que somente após a Segunda Guerra Mundial, influenciado pelo Relatório

A nova lei marcou o início do desenvolvimento da seguridade social francesa, passando o Estado a reconhecer os riscos sociais a que estão sujeitos seus cidadãos e a incorporar a missão de garantir a eles certo nível de segurança em caso de dificuldades econômicas.

### 1.1.2 Seguro e solidariedade

Os acontecimentos narrados acima deixam claros os desafios que as transformações econômico-sociais de inícios da modernidade impuseram à doutrina liberal clássica e também sua crescente incapacidade de lidar satisfatoriamente com os riscos associados ao ambiente fabril no século XIX. Em uma fábrica, acidentes de trabalho não são acontecimentos excepcionais, mas ocorrências rotineiras e esperadas. Constituem regularidades estatísticas calculáveis, e isso permitiu que o parlamento francês propusesse administrar essa questão de forma coletiva, adotando soluções e técnicas de seguros que já estavam sendo usadas por industriais para prever e cobrir despesas indenizatórias com seus trabalhadores.

A adoção dessa tecnologia securitária pelo Estado está associada e integra um processo já identificado por Michel Foucault (2008), orientador de Ewald, de transformação da racionalidade estatal. Segundo Foucault, a partir do século XVIII, superada a etapa de consolidação da soberania dos Estados nacionais europeus, os governos começaram a enfatizar uma nova dimensão no exercício de poder — até então voltado preponderantemente à questão territorial. A razão de Estado passa a estar centrada no conhecimento e desenvolvimento de seu poder e riquezas, ante a competição com outras nações. Daí a gestão estatal se voltar a pessoas, mercadorias e finanças desde uma racionalidade distinta, estatística. Daí também o surgimento, no século XIX, de uma vasta gama de levantamentos de dados relacionados com assuntos variados, inclusive mortalidade, crimes e epidemias.

A consolidação da seguridade social dependeu do desenvolvimento dessa capacidade estatal de reunir e analisar dados sobre sua população e de fazer projeções demográficas confiáveis. Dependeu, portanto, dos avanços estatísticos e probabilísticos propiciados por Adolphe Quételet e outros matemáticos no século XIX (EWALD, 2020).

---

Beveridge, o país passou a contar com um verdadeiro sistema generalizado de previdência e seguridade social, ainda que não unificado.

Com esses avanços, regularidades relativas a fenômenos sociais puderam ser percebidas e descobriu-se a existência de uma estrutura da sociedade.<sup>7</sup> Com isso, a coletividade deixava de ser vista como um mero agregado de indivíduos e tornava-se algo distinto, maior que a soma de suas partes, e com características próprias. Também, ao lado dos indivíduos reais, despontou a noção de homem médio, individualizado a partir de características coletivas — e não com base em valores idealizados e externos à realidade observada. Isso permitiu o surgimento de uma perspectiva sociológica e transformou a racionalidade governamental, que passou não apenas a administrar a justiça e reprimir desvios, mas também a administrar o social desde uma ótica preventiva.

Tais avanços permitiram ainda aprimorar a filosofia e a tecnologia do seguro, que, por sua vez, possibilitaram vislumbrar um novo arranjo social para a regulação das sociedades industriais. Enquanto o direito opera com base na responsabilização e culpa, o seguro opera com a ideia de risco,<sup>8</sup> de probabilidade de que um acidente ocorra, independente de culpa. Constituem, portanto, técnicas com racionalidades distintas aplicáveis a um mesmo objeto, qual seja, acidentes. O seguro, no entanto, tinha algumas vantagens no que concerne acidentes de trabalho: não envolve longos e onerosos litígios, as vítimas não precisam se preocupar com a possibilidade de insolvência da parte culpada e permite obter reparação sem condenar determinada atividade ou indivíduo, preservando assim atividades econômicas úteis e lucrativas para a coletividade e evitando tensões e conflitos sociais.

Os desenvolvimentos matemáticos do século XIX permitiram perceber que, se acidentes pareciam aleatórios e evitáveis quando considerados desde uma perspectiva individual, tornam-se previsíveis e calculáveis quando considerados coletivamente. O que não se podia saber — ainda que se possa avaliar que indivíduos diferentes possam estar mais ou menos sujeitos a isso — era quem seria vítima de tais eventos. Por isso, fazia sentido recorrer à socialização de riscos, que permite que os indivíduos se beneficiem do pertencimento a uma coletividade ao mesmo tempo em que mantêm sua liberdade individual. Aliás, sob essa ótica, o seguro pode ser entendido como um dever social, dado que acidentes acabam onerando toda a coletividade, seja

---

<sup>7</sup> É de particular interesse sociológico a concepção de Quételet, apresentada por Ewald (2020, p. 77-95), segundo a qual a existência de uma estrutura social não comprometia o livre arbítrio dos indivíduos. Já no século XIX, suas ideias adiantam uma discussão clássica sobre a relação entre agência e estrutura (ALEXANDER, 1987). Para ele, os efeitos das liberdades individuais, consideradas em massa, se anulam reciprocamente. Assim, a liberdade individual é apreendida como um acidente, e as liberdades individuais em conjunto criariam um estado de normalidade. Isso não significava dizer que mudanças sociais fossem inviáveis, mas que ocorreriam de forma lenta e gradual. Hábitos, costumes e moral constituem uma zona de interseção entre indivíduos e sociedade, e a ciência diferencia os seres humanos dos animais, permitindo mudanças sociais.

<sup>8</sup> Em termos securitários, a noção de risco refere-se ao futuro, traduz perdas financeiras, envolve uma coletividade e é calculável em termos probabilísticos (EWALD, 2020).

porque implicam prestação de assistência às vítimas ou porque representam desperdício de recursos que poderiam ser aproveitados em prol da sociedade.

Surgidas com fins comerciais, em especial ligadas ao comércio marítimo<sup>9</sup> — que também motivou outras inovações financeiras, como participações acionárias em empresas (KOCKA, 2018) —, as técnicas de seguro começam a ser, gradualmente, a partir de fins do século XVIII, aplicadas não mais apenas a bens e mercadorias, mas também a pessoas. Esse desdobramento, vale comentar, motivou receios de que a responsabilidade de indivíduos segurados pudesse ser desestimulada e que condutas indevidas e imprudentes fossem incentivadas — e a associação a práticas especulativas e a apostas certamente contribuiu para essa resistência.

Apesar dessas reservas, a tecnologia do seguro — e, em especial, o seguro contra acidentes e contra responsabilização por danos a terceiros — se desenvolveu conforme a industrialização avançava. O caso francês reconstituído por Ewald (2020) é, mais uma vez, ilustrativo desse processo.

Uma das primeiras instituições que se propuseram a proporcionar aos trabalhadores algum tipo de segurança foram as caixas de poupança, que permitiam depósitos de pequenos valores em um investimento de baixo risco e de retorno modesto. Tratava-se de uma instituição liberal, estruturada em torno da participação voluntária com vistas à formação de patrimônio. Propunha-se também a moralizar os trabalhadores na medida em que constituía uma alternativa aos jogos de azar e apostas, promovendo a disciplina necessária para economizar. Observava, assim, os princípios de liberdade, propriedade e responsabilidade.

As caixas de poupança presumiam que uma política de previdência individual para os trabalhadores seria eficaz, mas o pauperismo evidenciou seus limites: os depósitos dificilmente ocorriam com regularidade, e o patrimônio acumulado era modesto e formava-se no longo prazo. As necessidades dos trabalhadores, porém, eram imediatas.

Diante disso, as sociedades de socorro mútuo surgiram como uma nova aposta diante das questões sociais que se apresentavam. Eram associações voluntárias nas quais os trabalhadores ingressavam e, uma vez tendo aderido, comprometiam-se contratualmente a contribuir para um fundo voltado a garantir a segurança dos participantes. Sem recorrer a uma obrigação perante o Estado, articulou os ideais de responsabilidade, liberdade e obrigação de forma satisfatória para o espírito liberal da época.

---

<sup>9</sup> A origem do próprio termo "risco" atesta isso: está ligada a "recife" em italiano e remete à possibilidade de naufrágio (EWALD, 2020, p. 98).

Na verdade, as sociedades de socorro mútuo foram instituições criadas originalmente por iniciativa dos próprios trabalhadores, mas ganharam um novo *status* nos anos 1850, sendo reconhecidas e regulamentadas pelo parlamento francês. Sua gestão, por exemplo, foi adequada às técnicas securitárias, e as sociedades especializaram-se na cobertura de risco por doenças e acidentes. Nessa mesma época, também foi criado um fundo associado à velhice — dadas as especificidades (e dificuldades) desse tipo de risco, organizado em nível nacional e tendo o Estado o papel de segurador.

Além desses três tipos de instituições securitárias oficiais — caixas de poupança, sociedades de socorro mútuo e um fundo nacional de aposentadoria (*Caisse Nationale des Retraite pour la Vieillesse*) — com as quais os trabalhadores franceses podiam contar em meados do século XIX, existiam ainda os fundos de auxílio. Criados originalmente para garantir mão-de-obra para setores industriais reconhecidamente perigosos, como a mineração, esses fundos foram adaptados e incorporados pelo sistema de patronagem, tendo sido utilizados para custear despesas médicas e pensões, gastos relativos à construção de escolas, igrejas e outras obras de cunho moralizante, e ainda para cobrir eventuais condenações judiciais. As contribuições para os fundos de auxílio se davam por meio de descontos nas remunerações dos empregados — isto é, os chamados “descontos em folha” —, o que contornava as objeções liberais a obrigações e, futuramente, se tornaria prática comum.

Os seguros contra acidentes de trabalho propriamente ditos surgem nos anos 1860, nas modalidades privada e estatal, tendo a segunda modalidade fracassado por uma série de motivos.<sup>10</sup> A modalidade privada foi concebida como uma racionalização dos fundos de auxílio patronais e estava voltada principalmente para resguardar os industriais contra o risco de responsabilização,<sup>11</sup> e não o bem-estar dos empregados. Combinava seguro coletivo para os trabalhadores, que, apesar de custearem o serviço por meio de descontos em seus pagamentos, eram tão-somente beneficiários, e seguro de responsabilidade para os patrões, que eram os

---

<sup>10</sup> Desde 1850, quando da criação do fundo nacional de aposentadoria, Napoleão III já havia compreendido a importância e o potencial político das técnicas securitárias aplicadas às questões sociais que se apresentavam. Criado em 1868, o Banco Nacional de Seguros contra Acidentes (*Caisse Nationale d'Assurance en cas d'Accidents*) foi uma segunda investida sua nesse sentido. No entanto, se, por motivos técnicos, a intervenção estatal havia sido admitida no caso da aposentadoria, agora a resistência liberal contribuiu para inviabilizar a nova iniciativa. Também concorreram para tanto outras questões, como o fato de o seguro contra acidentes não oferecer cobertura de responsabilidade e possibilitar que empregados recorressem contra seus empregadores. Por tudo isso, desde cedo, o banco criado foi deixado de lado em prol de outras medidas estatais associadas ao tema da seguridade.

<sup>11</sup> Uma forma temporária de tentarem evitar litígios devido a acidentes sofridos por seus empregados foi recorrer à subcontratação, fazendo uso de contratantes intermediários. Essa estratégia, que voltou a **ser** empregada nos tempos atuais, não foi, contudo, aceita pelos tribunais da época, que reconheceram a subordinação nas fábricas como critério para responsabilização.

contratantes. Sua função era prevenir conflitos judiciais decorrentes de acidentes de trabalho, transformando o risco de condenação nos tribunais em prêmios, e tinha as vantagens de definir previa e contratualmente os riscos segurados e de atender mesmo aqueles negócios cujo porte não permitiria estabelecer um fundo de auxílio.

Na prática, no entanto, esses seguros privados contra acidentes procuraram manter a subserviência dos empregados, que não podiam recorrer aos tribunais de justiça, sob pena de perderem a reparação prevista. Administradas por terceiros, as seguradoras também buscavam atender seus próprios interesses, e não encontrar a melhor solução para os trabalhadores, usando de todos os métodos possíveis para forçar-lhes a aceitar termos insatisfatórios. Assim, apesar da evolução das técnicas securitárias, nenhuma das possibilidades que se apresentavam aos trabalhadores em fins do século XIX — recurso à justiça, instituições patronais, caixas de poupança e sociedades de socorro mútuo — lhes parecia razoável. E o pauperismo, as greves e as disputas judiciais entre patrões e empregados evidenciavam isso.

Como visto, as categorias jurídicas existentes mostraram-se insuficientes para lidar com acidentes de trabalho e os tribunais precisaram inovar em relação à doutrina e à jurisprudência. Nos anos 1840, a justiça francesa já havia entendido que, devido a seus poderes públicos e privados, os patrões poderiam ser responsabilizados e deveriam usar tais poderes para criar riquezas sem produzir danos. Por isso, acidentes de trabalho passaram a ser analisados com base nas noções de autoridade e subordinação, cabendo aos patrões prevenir-se contra a possível displicência de seus empregados — conforme artigo 1384 do Código Civil de 1804. Em 1896, uma nova mudança ocorreria, dessa vez, recorrendo às ideias de lucro e distribuição de riscos e não mais de culpa, já que os industriais poderiam ser responsabilizados somente pelo fato de serem proprietários de máquinas e equipamentos, mesmo tendo tomado todas as precauções necessárias.

Dois anos mais tarde, em abril de 1898, diante do crescimento dos litígios entre empregados e patrões acerca de acidentes de trabalho, o parlamento francês, finalmente, substituiu o princípio de responsabilização pela filosofia do seguro e da solidariedade. Apesar das resistências, os elementos que permitiram restabelecer algum grau de harmonia social por meio da seguridade social já estavam presentes há algum tempo. Desde os anos 1880, inclusive, o seguro já era mobilizado e disputado por correntes políticas concorrentes (liberais, patrões e republicanos). Além da própria vivência e das discussões acumuladas, nesse mesmo período, França e outras nações industrializadas vinham se reunindo em congressos internacionais para discutir as reformas necessárias e compartilhar experiências relacionadas com acidentes de

trabalho e seguridade social. Faltava relativizar a noção de responsabilidade e culpa, e foi isso que a mudança de jurisprudência de 1896 e a ideia de risco profissional proporcionaram.

Risco profissional é o risco associado a atividades laborais independentemente de faltas por parte dos empregados ou empregadores. Ainda que estes sejam juridicamente responsáveis por todos os acidentes de trabalho, a responsabilização dos empregadores é rigorosamente limitada. O conceito tem origem no raciocínio estatístico e substitui as noções de causalidade e responsabilidade pela ideia de redistribuição. Possibilita amenizar o antagonismo entre capital e trabalho, dado que permite reconhecer assistência aos empregados sem implicar longos e custosos recursos aos tribunais. Também promove a solidariedade entre trabalhadores e sociedade em geral na medida em que, beneficiada pelas atividades industriais, a sociedade reconhece e contribui para as reparações por danos sofridos.

Foi dessa forma que, na França de fins do século XIX, os limites liberais clássicos entre lei e moral foram flexibilizados, e a assistência, até então entendida sob uma ótica de moralidade, pôde ser abarcada pela esfera legal e se transformar em direito social. Foram deixadas de lado ressalvas com relação ao seguro, que passou a ser admitido como um novo fundamento das relações sociais. O mesmo não pode ser dito, no caso francês, com relação à participação estatal e, por isso, lá se verificou uma participação menos central do Estado, quando comparado com o caso alemão. De qualquer forma, a partir daí, os trabalhadores passaram a ser beneficiários de uma política coletiva oficial de seguridade social, em que o Estado aparece como segurador em última instância.

Como regra geral, a promulgação de uma primeira lei sobre acidentes de trabalho representou um primeiro passo em direção à formação de um sistema de seguridade social mais amplo, que gradualmente passou a cobrir outros riscos, como doença, maternidade, velhice e outros. Mais cedo ou mais tarde, conforme as particularidades de cada sociedade, esse processo seria vivenciado por diferentes países.

A esta altura, cabe comentar que a industrialização e os riscos existentes em ambientes fabris ganham destaque nas reflexões de Ewald (2020), mas não tanto as consequências do surgimento de um mercado de trabalho. Cabe indagar se, caso a sobrevivência dos indivíduos e de suas famílias não dependesse fundamentalmente da venda de suas forças de trabalho, as tensões e disputas sociais observadas teriam sido as mesmas. Entende-se que, muito provavelmente, não e que, como a formação de um verdadeiro mercado de trabalho coincide com a industrialização, essa é a fonte de tal confusão.

Sua obra, que serviu de fio condutor até este ponto, permite vislumbrar, em parte, as origens liberais e conservadoras da solidariedade e do Estado providência. É importante

ressaltar também, contudo, que o processo narrado não foi resultado do altruísmo das elites econômicas e políticas, mas fruto de conflitos e de concessões que se impuseram, sob o risco de desmoronamento da ordem liberal ou de uma revolução socialista.

Ao contrário do pretendido pelos reformadores do século XIX, no entanto, tais concessões não impediram a mobilização e os avanços dos trabalhadores, que passaram a disputar com liberais e conservadores as leis e os termos da seguridade social. É sobre esses desdobramentos que o próximo tópico irá se debruçar.

## 1.2 O bem-estar social-democrata<sup>12</sup>

Portanto, a criação da seguridade social, uma das principais características do Estado de bem-estar, não teve origem em leis de proteção social implementadas por governos socialistas, mas por políticos pragmáticos conservadores e liberais em fins do século XIX. Na verdade, àquela época, a entrada da classe trabalhadora organizada na política parlamentar oficial ainda estava, em grande medida, obstruída por restrições ao sufrágio e por discussões teóricas acerca do caráter estatal. De forma resumida, os debates teóricos giravam em torno de se o Estado deveria ser entendido como instrumento de dominação da classe burguesa — e, assim, inimigo da revolução — ou como instituição autônoma com potencial de contribuir para a transformação da sociedade.

As visões de Vladímir I. Lênin e Karl Kautsky são representativas dos distintos posicionamentos da época quanto à participação dos trabalhadores na política oficial. Retomando a ortodoxia marxista — mas também a restringindo<sup>13</sup> —, Lênin via o Estado como uma ferramenta a cargo dos interesses burgueses (LÊNIN, 2017) e rejeitava toda e qualquer colaboração com a ordem vigente, que entendia estar fadada ao colapso devido às contradições internas do capitalismo. Para o comunista russo, não haveria outro caminho para o socialismo que não a revolução. Kautsky, por sua vez, concordava com Lênin quanto à inevitabilidade do colapso capitalista, mas acreditava que a participação proletária organizada na política burguesa

---

<sup>12</sup> As obras de Adam Przeworski (1985), Gøsta Esping-Andersen (1985) e Bhaskar Sunkara (2021) serviram de base para a síntese histórica apresentada a seguir.

<sup>13</sup> No Manifesto Comunista, por exemplo, Marx e Engels (2005) indicam ser inviável alcançar um regime verdadeiramente democrático por meio de instituições políticas burguesas — seria indispensável uma revolução proletária —, mas reconhecem a possibilidade de os trabalhadores obterem ganhos pontuais através delas.

e a implementação de reformas acelerariam essa derrocada, além de atenderem aos interesses imediatos dos trabalhadores (apud ESPING-ANDERSEN, 1985).

A opção por participar, contudo, não encerrava a discussão, e pelo menos outros dois pontos também motivaram debates e divergências entre a classe trabalhadora. Primeiro, havia uma dúvida sobre se a burguesia respeitaria uma eventual vitória eleitoral socialista e a implementação de sua agenda política — e os acontecimentos recentes da Comuna de Paris (MARX, 2011) justificavam esse questionamento. Uma segunda questão dizia respeito à necessidade ou não de uma revolução para assegurar as transformações sociais pretendidas, mesmo tendo sido escolhida a via da participação parlamentar. A depender de como esses pontos fossem entendidos, a política eleitoral poderia servir apenas como oportunidade para divulgação das ideias socialistas e mobilização da classe trabalhadora ou para avaliar o potencial revolucionário do momento. Poderia ainda tão-somente proporcionar aprendizado e experiência políticos para uma era socialista vindoura.

Enquanto não tinham seus direitos políticos reconhecidos, não havia escolha a ser feita entre as vias parlamentar ou insurrecional para a transformação social, e os direitos políticos tiveram que ser reivindicados por meios extraoficiais, como greves. No entanto, assim que a participação política foi conquistada, uma decisão precisou ser tomada pelos trabalhadores.

Apesar das questões teóricas, abster-se da política parlamentar nunca foi uma alternativa real para os trabalhadores. Participar possibilitava promover seus interesses no curto prazo, por exemplo, reivindicando uma parcela maior da produção econômica, revendo a organização produtiva ou direcionando parte dos lucros obtidos para fins específicos. Consistia também na única forma factível de disputa contra a ordem burguesa, já que, com a organização de forças repressivas estatais permanentes e de uma burocracia do tipo racional-legal, a transformação social por meio de confrontação direta não era mais viável — ou o era sob condições muito específicas, como as encontradas no Império Russo às vésperas da Revolução de 1917. Mesmo os movimentos grevistas, que tiveram algum sucesso com a ampliação do sufrágio até inícios do século XX, começaram a ver repetidamente suas reivindicações econômicas e mobilização fracassarem e serem duramente reprimidas, inclusive por meio de medidas legislativas. Diante de tudo isso, ficava claro que a participação parlamentar era imprescindível (PRZEWORSKI, 1985).

Escolhida a via da participação na política oficial, isso deveria ocorrer de forma organizada, por meio de sindicatos e partidos políticos, e existem algumas razões para isso (PRZEWORSKI, 1985; ESPING-ANDERSEN, 1985). Em uma sociedade capitalista, a solidariedade entre indivíduos não é resultado automático do pertencimento a uma classe, muito

pelo contrário. A não ser que estejam organizados enquanto tal, os trabalhadores competirão entre si na busca por emprego e subsistência — algo que fica evidente, por exemplo, quando um empregado aceita um salário mais baixo que o piso estabelecido ou se submete a uma jornada laboral mais extensa que a prevista, a despeito dos prejuízos que isso possa acarretar a outros empregados. Os interesses dos trabalhadores individuais não coincidem necessariamente com seus interesses enquanto classe — como aponta a clássica diferenciação entre os conceitos de "classe em si" e "classe para si" — e é aí que entram o partido e o sindicato, que contam com recursos para reforçar a disciplina coletiva.

Além disso, a ideologia liberal promove uma visão universalista e harmoniosa da sociedade, ocultando tensões e desigualdades econômicas e sociais. Não apenas os indivíduos são concebidos abstratamente como iguais em suas relações sociais e quanto a seus direitos civis e políticos (MARSHALL, 1967), mas também os interesses dos detentores de capital e dos meios de produção apresentam-se como os de toda a coletividade. Isso porque a remuneração dos trabalhadores, bem como a arrecadação para custeio das atividades estatais, dependem dos investimentos e lucros capitalistas. Assim, a não ser que essa perspectiva da sociedade seja questionada, reivindicações de grupos específicos tendem a ser tratadas como egoístas e prejudiciais à coletividade. Mais uma vez, cabe ao partido socialista e aos sindicatos explicitar essas tensões oriundas da estratificação social promovida pelo capitalismo e, com base nelas, mobilizar suas bases conforme seus interesses de classe.

Finalmente, com a extensão do sufrágio, deixar de participar como classe organizada significaria permitir que os trabalhadores fossem mobilizados com base em outras identidades — geográfica ou religiosa, por exemplo —, o que lhes seria prejudicial.

Organizadas como partidos políticos socialistas, as classes trabalhadoras tradicionais de diversos países buscaram vencer eleições, promover melhorias para seu eleitorado e perseguir o socialismo por meio da legislação. Acreditavam que, através de um processo eleitoral em que cada indivíduo corresponde a um voto, cedo ou tarde, conseguiriam uma superioridade numérica que possibilitaria concretizar as transformações desejadas. Ao menos, era isso que a ortodoxia marxista assegurava, isto é, que o desenvolvimento capitalista expandiria o contingente proletário até que a classe trabalhadora tradicional constituísse a imensa maioria da população (MARX e ENGELS, 2005).

E, de fato, em um primeiro momento, entre fins do século XIX e inícios do século XX, o desempenho dos partidos socialistas pareceu confirmar esse entendimento. Eleição trás eleição, o que se viu foram os partidos da classe trabalhadora tradicional aumentarem suas fileiras e ganharem cadeiras nos parlamentos europeus. Na Alemanha, por exemplo, em 1874, o recém-

fundado Partido Social-Democrata da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands - SPD*) angariou pouco mais de 350 mil votos; passou a 1,4 milhões de votos em 1890, ano de renúncia de Bismarck e da volta de suas atividades partidárias à legalidade; atingiu, em 1903, 3 milhões de votos; e alcançou a marca de 4,25 milhões de votos em 1912, tornando-se o maior partido do país, com mais de um terço — cerca de 35% — do eleitorado (PRZEWORSKI, 1985; SUNKARA, 2021). Em 1919, na Áustria, 12 anos após o sufrágio universal para homens ter sido instituído, o partido social-democrata alcançou pouco mais de 40% dos votos. Em 1925, na Bélgica, o partido trabalhador também superou 39% dos votos — nesse país, o regime censitário foi abolido em 1894 e, daí em diante, a social-democracia viu seu apoio crescer a cada eleição. O que ocorreu nos países escandinavos não foi diferente. Já em 1907, o partido social-democrata finlandês conseguiu 37% dos votos nas primeiras eleições sob sufrágio universal. Na Noruega e Suécia, atingiram, respectivamente, 32% em 1915 e 39% em 1917. A social-democracia dinamarquesa, por sua vez, atingiu mais de 46% dos votos em 1935 (PRZEWORSKI, 1985).

Apesar desse avanço dos partidos socialistas, a expectativa de que o crescimento da classe trabalhadora tradicional — isto é, os empregados industriais, o proletariado clássico — cedo ou tarde asseguraria uma maioria absoluta de votos nunca se verificou. Conforme previsto pela ortodoxia marxista, as classes médias tradicionais, como pequenos proprietários rurais, perderam relevância numérica — e, por isso, eleitoral — ao longo do século XX, mas isso não resultou em um aumento do contingente de trabalhadores industriais. Em vez disso, o que se viu foi o crescimento de ocupações burocráticas e ligadas ao setor de serviços. Ao mesmo tempo, a implementação da educação compulsória e aposentadoria, a intensificação da militarização em um período histórico que abrangeu duas guerras mundiais e a existência de barreiras à participação das mulheres no mercado de trabalho também contribuíram para que a classe proletária não crescesse como esperado. Consequentemente, os trabalhadores tradicionais continuaram sem conseguir formar, sozinhos, maioria eleitoral absoluta.

Os acontecimentos pareciam confirmar, ao menos nesse aspecto, o revisionismo de Eduard Bernstein, que não apenas rechaçava a ideia de colapso inevitável do capitalismo, mas também a projeção de que sua dinâmica implicaria a expansão continuada do contingente proletário (*apud* ESPING-ANDERSEN, 1985; SUNKARA, 2021). Nesse cenário, uma postura purista por parte dos partidos sociais-democratas inviabilizaria o projeto socialista pela via parlamentar. Era preciso escolher entre ser um partido de uma só classe social, o que implicava derrotas eleitorais ou participação limitada, ou ser flexível e pragmático e buscar apoio de outros estratos sociais com o intuito de formar a maioria necessária para promover

transformações. Não demorou muito para que a segunda alternativa se impusesse e, de modo geral, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, posicionamentos classistas começaram a ser abandonados — ainda que, posteriormente, os partidos sociais-democratas passassem a oscilar entre busca por alianças e foco exclusivo na classe trabalhadora.

De fato, essa mudança de estratégia parecia promissora. Se considerados em conjunto, trabalhadores fabris, empregados do setor de serviços, burocratas, estudantes, donas de casa, aposentados e outros grupos não burgueses correspondiam à uma maioria expressiva, bem superior a metade da população de qualquer país. Mais uma vez, porém, o objetivo de angariar a maioria absoluta de votos mostrou-se extremamente difícil, tendo sido algo raramente alcançado por partidos sociais-democratas em uma eleição. A explicação para isso reside em um aparente dilema envolvendo o posicionamento desses partidos com relação às classes sociais. Como visto, quando se posiciona como um partido proletário, a social-democracia não consegue obter maioria absoluta. No entanto, ao se posicionar como um partido de massas e flexibilizar sua agenda política, assimilando — ou conciliando — pautas de interesse de outras classes ou grupos sociais, não mais se diferencia de outros partidos e parece perder o apelo e a capacidade de mobilização junto a seu eleitorado tradicional. Tornam-se partidos de causas genéricas, de indivíduos, e não mais voltados a organizar e disciplinar a classe trabalhadora. No fim, o resultado é o mesmo, e os partidos sociais-democratas parecem estar fadados ao fracasso enquanto instrumento de transformação socialista, não importando qual caminho escolham.<sup>14</sup>

Apesar de o pragmatismo político demandar dos sociais-democratas reformas de curto prazo e avanços imediatos, seus objetivos últimos ainda eram acabar com as desigualdades sociais e econômicas e dar cabo da exploração dos seres humanos por outros seres humanos, criando condições para o surgimento de uma sociedade cooperativa em que os indivíduos pudessem desenvolver plenamente suas capacidades. No cerne da explicação socialista para a injustiça e irracionalidade inerentes ao capitalismo, estava a propriedade dos meios de produção, responsável pela distribuição desigual das riquezas geradas coletivamente e pela anarquia produtiva que motivava crises recorrentes.

Uma das principais características do capitalismo é que aqueles que não detêm os meios de produção — trabalhadores — precisam oferecer sua força de trabalho em troca de salários, sem que isso implique quaisquer direitos quanto aos bens e serviços produzidos. O produto do

---

<sup>14</sup> A despeito de serem convergentes em grande medida, as análises de Adam Przeworski (1985) e Gøsta Esping-Andersen (1985) sobre a social-democracia divergem quanto a esse aspecto. Como será visto no próximo capítulo, se Przeworski entende que alianças de classe invariavelmente levam ao fracasso da luta social-democrata, Esping-Andersen acredita que certos tipos de reformas e políticas sociais podem superar tradicionais divisões sociais e promover união e solidariedade, viabilizando a transformação da sociedade.

trabalho social é apropriado pelos donos dos meios de produção — burgueses —, que os vendem e assim auferem lucros. Assumindo a forma de capital, esses lucros, por sua vez, são reinvestidos em um novo ciclo produtivo, que, ao se repetir continuamente, dá origem a um processo de acumulação. A burguesia, portanto, decide quanto, quando, como e onde investir, além de, na figura de detentora dos meios de produção, organizar as atividades produtivas. Logo, a socialização dos meios de produção constituía a principal tarefa a ser realizada pelos sociais-democratas, uma vez tendo chegado ao poder.

Até a Primeira Guerra Mundial, os partidos socialistas estiveram focados na ampliação do sufrágio e em organizar os trabalhadores como classe, e, salvo por discussões e proposições abstratas, pouca atenção foi dada à questão dos meios produtivos. Entretanto, mesmo quando a guerra destruiu a ordem estabelecida e, finalmente, os socialistas lograram chegar ao poder, não conseguiram avançar com essa agenda, de modo que, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, a propriedade dos meios de produção continuava virtualmente intocada. A despeito de debates teóricos, como o que diferenciava as noções de socialização e estatização,<sup>15</sup> o fato era que as lideranças socialistas não tinham ideia sobre como proceder a expropriação dos meios de produção. Careciam de conhecimentos práticos sobre o funcionamento da economia, sobre os setores produtivos e sobre as técnicas financeiras e gerenciais necessárias para levar adiante esse projeto. Além disso, e mais importante, o equilíbrio das forças políticas lhes era desfavorável. Sua participação nos parlamentos não estava assentada sobre uma maioria absoluta de representantes eleitos e, frequentemente, integravam os governos como minoria. Nesse cenário, políticas mais radicais, como de nacionalização, estavam inviabilizadas.

Suas primeiras ações no governo, assim, foram medidas *ad hoc*, na mesma linha das políticas sociais liberais e conservadoras de fins do século XIX, voltadas para remediar as condições da classe trabalhadora e de outros grupos, sem, entretanto, afetar a estrutura econômica ou a distribuição de forças políticas — e, por isso, aceitas pelas demais classes. São exemplos dessas políticas a regulação de salários mínimos, a instituição de seguro-desemprego e a criação de programas voltados à aposentadoria e habitação, bem como a taxação de renda e heranças.

Antes dos anos 1930, salvo por críticas ao capitalismo e à propriedade privada dos meios de produção, a social-democracia não tinha uma visão econômica própria e, tendo chegado ao

---

<sup>15</sup> O termo “estatização” — bem como “nacionalização” — envolve a propriedade estatal de uma empresa ou atividade, ao passo que “socialização” denota a propriedade por uma coletividade não necessariamente representada pelo Estado. Este é o caso, por exemplo, da posse de uma empresa por seus empregados organizados em uma cooperativa de autogestão.

poder, seguia os dogmas da economia neoclássica — apenas com algum grau de preocupação distributiva. Com a Grande Depressão de 1929, porém, a abrupta queda da atividade econômica e os altos níveis de desemprego foram combatidos por políticas anticíclicas alternativas à ortodoxia econômica, que proporcionaram, pela primeira vez, uma linha de atuação econômica própria aos sociais-democratas.

Tais políticas foram teorizadas por John Maynard Keynes em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda”, publicada em 1936. Apesar de sua formação teórica neoclássica, Keynes foi influenciado pela crise que se originou nos Estados Unidos e se espalhou pelo mundo, afetando a atividade econômica e os fluxos de comércio e investimento internacionais, gerando desemprego por onde se instalou. Sua teoria geral apresentou um modelo explicativo da economia capitalista distinto daqueles oriundos da ortodoxia vigente à época, tanto no que diz respeito à sua interpretação quanto às suas recomendações de política econômica. Critica o suposto equilíbrio entre oferta e demanda agregadas e conclui, por exemplo, que o sistema capitalista tem um caráter tendencialmente instável. Afirma também que, no mercado, a oferta é determinada pela demanda (princípio da demanda efetiva), e não o contrário, como previa a Lei de Say (KEYNES, 1995).

De maneira geral, na análise de Keynes, tem destaque a separação entre as noções de investimento e de poupança. Segundo o autor, a demanda agregada de uma economia seria composta pela demanda por bens de consumo e pela demanda por bens de investimento. A demanda por bens de consumo dependeria principalmente da renda corrente dos agentes econômicos e, em menor medida, da taxa de juros, e, por isso, uma queda na renda corrente dos agentes levaria à uma redução da demanda por bens de consumo. Já um aumento dessa renda provocaria um crescimento — porém, em menor proporção que o aumento verificado — da demanda por bens de consumo. O excedente da renda seria retido pelos agentes sob a forma de poupança.

A demanda por bens de investimento — entendido aqui como aquisição de bens de capital e ampliação da capacidade produtiva —, por sua vez, dependeria da expectativa de lucro futuro dos empresários e da taxa de juros. Com expectativas otimistas, empresários concretizariam investimentos, o que geraria mais emprego e maior nível de produto e renda — e, conseqüentemente, níveis mais elevados de consumo e poupança. Em contrapartida, com expectativas pessimistas, empresários não investiriam, o que frustraria o lucro da indústria de bens de capital e derrubaria o emprego e a renda — afetando também os níveis de consumo e poupança. Quanto à taxa de juros, se a expectativa de taxa de retorno dos investimentos por parte dos empresários a excede, investimentos serão concretizados.

Assim, em um cenário de recessão e desemprego, caberia ao Estado gerar demanda efetiva — por meio da criação de déficit fiscal —, estimulando os investimentos dos empresários e garantindo que a capacidade produtiva ociosa voltasse a se ocupar. Trata-se do que se convencionou chamar "política anticíclica".

Keynes também criticou os postulados neoclássicos quanto ao emprego, afirmando que seu nível dependia da expectativa de receita dos empresários. Segundo ele, os empresários esforçavam-se para fixar o volume de emprego no ponto em que a oferta agregada de bens se igualava à demanda agregada, já que nesse ponto as expectativas de lucro seriam maximizadas. Existiria, portanto, apenas um nível de emprego compatível com essa intersecção entre oferta e demanda agregadas. Tal nível não poderia ser maior que o pleno emprego, mas não haveria razão para que ele não o igualasse, o que ocorreria apenas em situações ótimas. Keynes demonstrava, assim, a existência do desemprego involuntário,<sup>16</sup> avesso aos desejos dos trabalhadores, que deveria ser combatido pelas mesmas medidas mencionadas acima, isto é, por meio da atuação estatal que aumentaria os níveis de demanda e elevaria os índices de emprego.

O sucesso das políticas anticíclicas keynesianas fez com que o projeto de socialização dos meios de produção fosse considerado desnecessário e abandonado pela ideia de gestão das forças de mercado pela autoridade estatal. Mesmo sem expropriá-los, os sociais-democratas entenderam que poderiam avançar com ações estatais que mitigassem os efeitos danosos do livre mercado e fizessem com que o setor econômico privado se comportasse de acordo com os interesses da classe trabalhadora.

Fortemente associado à social-democracia, é importante lembrar que o receituário keynesiano foi amplamente adotado, inclusive por governos liberais e conservadores. O Estado assumia, a partir daí, um protagonismo com relação aos assuntos da sociedade, passando a gerir ativamente a economia e a assegurar o bem-estar de seus cidadãos. Políticas anticíclicas e déficits fiscais temporários — que deveriam ser revertidos em períodos de crescimento — permitiriam manter os níveis de atividade econômica e combater o desemprego com obras e despesas públicas em momentos de crise. O pensamento keynesiano também ia ao encontro dos interesses da classe trabalhadora na medida em que perseguia o pleno emprego e estimulava aumentos salariais, que resultariam em mais consumo e crescimento econômico — e lucro para os empresários, contrariando o pensamento neoclássico, que entendia que aumentos salariais implicavam necessariamente redução das taxas de lucro.

---

<sup>16</sup> Até então, a economia neoclássica ortodoxa admitia apenas a existência de desemprego voluntário — isto é, quando os trabalhadores não aceitavam trabalhar em troca dos salários oferecidos — e do chamado desemprego friccional — isto é, desemprego temporário, que seria sanado por ajustes naturais.

Estavam postos, assim, parte dos elementos que caracterizaram o Estado de bem-estar social e que permitiram os 30 anos dourados dessa configuração estatal — e também do capitalismo —, que foram do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, à crise internacional do petróleo, na década de 1970. No entanto, falta discutir os conceitos de cidadania e direitos e as relações de poder entre as diferentes classes sociais em disputa, pontos que são centrais para a reflexão aqui proposta.

### 1.3 Cidadania, direitos e tipos de Estado de bem-estar social

A partir de fins do século XIX, o Estado começa a assumir uma série de prerrogativas até então inéditas e passa a atuar ativamente para promover o bom funcionamento da sociedade, implementando políticas de seguridade social, de estímulo ao crescimento econômico e de combate ao desemprego. Essa mudança não teve origem na participação política da classe trabalhadora organizada, apesar de a social-democracia ter contribuído para o aprofundamento e expansão dessa atuação mais ativa ao procurar promover melhorias para as condições de vida dos trabalhadores e da população em geral e estimular as atividades econômicas, sustentando assim os níveis de emprego. A seguridade social, que se tornaria símbolo do Estado de bem-estar social, surge com o pragmatismo de políticos conservadores e liberais, que buscavam conter mudanças sociais, contar com a boa vontade dos trabalhadores — como Bismarck e Napoleão III — e/ou lidar com o pauperismo e resolver litígios envolvendo acidentes de trabalho que se acumulavam. Mesmo o pensamento keynesiano, que propiciou uma linha de atuação econômica própria para os governos sociais-democratas a partir dos anos 1930, não se originou no socialismo.

Isso não significa dizer, contudo, que o Estado de bem-estar social seja resultado orgânico e deliberado do pensamento liberal ou conservador. Na verdade, surge das dificuldades de se lidar com questões e tensões que se apresentaram e se acumularam conforme a modernidade e o capitalismo se desenvolviam, em especial, a partir do século XVIII.

T. H. Marshall já havia identificado esse ponto em “Cidadania e classe social”. Nesse texto clássico, resultado de uma conferência proferida em 1949 na Universidade de Cambridge, seu objetivo era discutir as consequências da progressiva expansão da cidadania — em especial, dos direitos políticos — sobre as desigualdades sociais. Por cidadania, entendia o *status* de

"*participação integral na sociedade*" (MARSHALL, 1967, p. 62), que envolvia obrigações e direitos — sendo estes últimos centrais para a reflexão realizada pelo autor.

Esquemáticamente, a noção de cidadania foi decomposta por Marshall em três dimensões, a saber: civil, política e social. A dimensão civil envolvia os direitos relacionados com a liberdade individual — como os direitos de ir e vir e de pensamento, as liberdades de crença, de expressão e de imprensa, os direitos à vida e à propriedade, entre outros —, estando intimamente associada à justiça e aos tribunais. A dimensão política, por sua vez, estaria relacionada com o direito de participar no exercício do poder político como eleitor ou membro da autoridade constituída, sendo o parlamento e o governo local suas instituições correspondentes. Por fim, a dimensão social teria a ver com bem-estar econômico, segurança e participação na herança social da comunidade, e está ligada a serviços sociais.

Desde o início da modernidade, estaria em curso um processo de cisão e aprofundamento da cidadania, que, se em um primeiro momento não era evidente, a partir do século XVIII, tornou-se nítido, passando a ser possível notar sua progressão gradual. Tendo em vista o caso inglês, e com certa flexibilidade quanto à cronologia dos fatos, a expansão de cada uma das três dimensões da cidadania estaria associada a um século: a dimensão civil ao século XVIII, a dimensão política ao século XIX e a dimensão social ao século XX.<sup>17</sup>

Tal como definida pelo autor, cidadania é um princípio de igualdade que substituiu o sistema de *status* hierarquizado feudal baseado na família, em funções sociais e em estamentos, permitindo que, na qualidade de cidadãos, todos os membros da sociedade fossem apreendidos formalmente como iguais. Já o capitalismo é um sistema de desigualdades, que promove estratificação social com base, principalmente, na economia e na propriedade. A despeito desse antagonismo de princípios, até meados do século XIX, o desenvolvimento dos direitos civis e, em alguma medida, políticos não entrou em conflito aberto com o sistema capitalista e as desigualdades a ele inerentes. Na verdade, a formação da cidadania civil foi mesmo benéfica

---

<sup>17</sup> Se é preciso admitir uma certa flexibilidade quanto ao caso inglês, a aplicação da cronologia proposta por Marshall a outros países é ainda mais problemática. Como visto, na Alemanha, em fins do século XIX, os direitos sociais se adiantaram aos direitos políticos, com a instituição de medidas de seguridade social antes da conquista do sufrágio universal. Nos Estados Unidos, em que pese o país ter sido pioneiro na adoção do regime democrático moderno, níveis mais substantivos de igualdade civil e política tiveram que aguardar o fim da escravidão (1865) e da segregação racial (meados da década de 1960).

Domingues (2019, p. 28) também comenta que o contexto de reconhecimento dos direitos modifica seus significados. No caso inglês, por exemplo, em que o processo de individualização já se encontrava avançado, a introdução de direitos civis permitiu a formação de um proletariado. Na França pós-revolucionária, propiciou a formação de uma classe independente proprietária de pequenas propriedades rurais. Já na América Latina colonial, implicou a destruição de comunidades agrícolas tradicionais, com a substituição da propriedade comunal pelo sistema racional-legal de propriedade moderno.

para a constituição e consolidação de uma economia de mercado. Os deveres e direitos a ela associados permitiram superar normas e costumes tradicionais e constituir juridicamente indivíduos.<sup>18</sup>

Isso não significava dizer, contudo, que inexistissem tensões entre o princípio de igualdade presente na dimensão civil da cidadania e as desigualdades associadas ao capitalismo. A impossibilidade de acesso à justiça devido à incapacidade de grande parte da população arcar com os custos envolvidos, por exemplo, comprometia a concretização da igualdade prevista em lei. Nesse caso, foi necessário o estabelecimento de acesso barato, e posteriormente gratuito, aos tribunais para superar tal limitação. O mesmo ocorria com o direito de propriedade, que não implica a efetiva posse de quaisquer bens, mas tão-somente a possibilidade de adquiri-los e, uma vez adquiridos, de protegê-los.<sup>19</sup>

Se, por um lado, a cidadania civil permitiu a formação da moderna economia de mercado e do moderno mercado de trabalho, por outro, dada sua premissa de autonomia e autossuficiência individual, significou também o quase desaparecimento das proteções sociais tradicionais — restando apenas aquelas que, de alguma forma, eram úteis ao sistema capitalista emergente. Esse foi o caso das *Poor Law* inglesas e da educação primária gratuita.<sup>20</sup> As primeiras ofereciam um auxílio mínimo aos indigentes, inválidos e idosos ao mesmo tempo em que asseguravam uma oferta de mão de obra para as indústrias nascentes (POLANYI, 2000). A segunda era necessária para a formação técnica dos trabalhadores, porém sem educá-los acima dos níveis estritamente necessários para atividades básicas e para o exercício de seus ofícios.

Além disso, em vez de conceber o direito a assistência como parte integrante da cidadania, essas leis sociais residuais excluía seus beneficiários: além de estigmatizados, indigentes, inválidos e idosos assistidos perdiam quaisquer direitos civis e políticos que porventura pudessem ter.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> A possibilidade de formalização de contratos de trabalho, por exemplo, um aspecto central para o pensamento liberal, dependia desse processo e da participação individualizada na sociedade.

<sup>19</sup> Em sua reconstituição histórica do caso francês, Ewald (2020) também salienta que mesmo a dimensão civil da cidadania, com seu princípio da responsabilidade individual, entrou em choque com as mudanças sociais que ocorreram ao longo do século XIX.

<sup>20</sup> Instituída já no século XIX, inclusive de forma obrigatória — o que contrariava os preceitos liberais —, a educação primária pública foi também um dos primeiros direitos sociais a serem reconhecidos pelo liberalismo, dado que era entendida como necessária para o exercício da cidadania civil.

<sup>21</sup> Na Inglaterra, por exemplo, a suspensão de direitos políticos em caso de assistência permaneceu até 1918 (MARSHALL, 1967, p. 72).

Como visto, é no século XIX, quando o reconhecimento dos direitos civis já estava adiantado, que avanços significativos são observados com relação à cidadania política. O desenvolvimento dessa dimensão não envolveu tanto a criação de novos direitos, mas a extensão de direitos de participação política já existentes a novos setores da população. Nesse sentido, representou mais o reconhecimento de uma capacidade até então restrita a estratos sociais privilegiados.

Aqui, mais uma vez, e agora de forma mais acentuada, desigualdades inerentes ao sistema capitalista afetaram o exercício equânime dos direitos políticos. A instituição do voto secreto, por exemplo, buscou fazer frente às tentativas de intimidação e influência indevida sobre aqueles que passaram a poder votar. Práticas como suborno e corrupção também tiveram que ser combatidas, gastos com eleições foram limitados, apoio financeiro via fundos e partidos foram implementados, exigências censitárias para integrar o parlamento foram revogadas e remunerações passaram a ser concedidas aos políticos eleitos. Tais medidas de limitação do poderio econômico explicitam a tensão existente entre cidadania e capitalismo.

Gradualmente, ficava claro que o reconhecimento formal de uma igual capacidade entre os indivíduos não era suficiente para promover uma igualdade substantiva entre eles. Isso não era decorrência de falhas nos direitos civis e políticos, mas da ausência da dimensão social da cidadania e dos direitos que a acompanham. Sob esse aspecto, apesar de ter feito pouco para reduzir as desigualdades sociais, o desenvolvimento da cidadania civil e política até fins do século XIX ajudou a preparar o terreno para as políticas igualitárias que caracterizariam o século seguinte.

Diferentemente do que ocorreu com a cidadania civil, o desenvolvimento da cidadania política representava uma ameaça potencial ao livre funcionamento do mercado e às desigualdades sociais que ele implicava. Marshall (1967) registra que a percepção disso, no entanto, não foi imediata e, mesmo em fins do século XIX, com o direito ao voto relativamente difundido, a classe trabalhadora ainda não exercia um efetivo poder político. Até então, eventuais concessões das classes dominantes buscavam apenas reduzir o ônus da pobreza e resguardar o sistema de classes vigente, mas não alteravam significativamente o padrão de desigualdade existente.

O potencial transformador da cidadania política dependia de aprendizado e acúmulo de experiência, de organização e da mudança de visão a respeito das funções do governo — incluída aí a decisão de participar na política oficial — para ser efetivamente aproveitado, o que só se concretizou em inícios do século XX. Somente a partir daí o sistema capitalista passou a

ser submetido, dentro de certos parâmetros, aos princípios igualitários da cidadania e à ideia de direitos sociais.<sup>22</sup>

Tal como Marshall, Rosanvallon (1997) também identifica um processo de longo prazo em andamento com relação ao desenvolvimento do Estado moderno, que teria despontado no século XVI sob a forma de Estado-protetor e progredido até atingir a forma plena de Estado-providência no século XX. A primeira configuração corresponde ao Estado policial clássico, teorizado por pensadores contratualistas, como Thomas Hobbes e John Locke — em “O Leviatã” e “Segundo tratado sobre governo civil”, respectivamente —, cujas atribuições principais são promover paz e segurança e reduzir incertezas. A ideia de surgimento do Estado moderno a partir de um contrato social implica necessariamente a figura de indivíduos, que, possuidores de direitos à vida e à propriedade, devem ser protegidos.

A partir do século XVIII, ideais igualitários e democráticos promovem uma ampliação e um aprofundamento dessas atribuições, que passam a contemplar não apenas a proteção dos direitos civis, mas também direitos políticos, econômicos e sociais, assegurando aos indivíduos participação e segurança também sob esses aspectos. O resultado desse processo de complexificação foi a segunda configuração estatal, o Estado-providência, do tipo segurador.

Essa transformação seria acompanhada pela substituição de uma solidariedade orgânica entre os indivíduos, que envolvia vínculos familiares e participação em comunidades e grupos funcionais, por uma autonomização dos indivíduos e um relacionamento social via mercado, cabendo ao Estado corrigir e compensar os efeitos dessa mudança.<sup>23</sup> Representou também a conclusão do processo de laicização da política moderna, por meio do qual as incertezas da providência e da caridade deram lugar à regularidade das ações estatais. Aqui, corroborando a avaliação de Ewald (2020), o desenvolvimento das técnicas de seguro foi entendido como fundamental.

É importante mencionar que, no século XIX, enquanto essa transição estava em curso, evidenciou-se uma contradição fundamental do liberalismo, que afirmava o individualismo ao

---

<sup>22</sup> Marshall entende que a desigualdade social é necessária na medida em que incentiva o esforço e estabelece a distribuição de poder. Distingue, porém, pobreza de indigência. Enquanto a primeira diz respeito à situação em que, devido à falta de reservas econômicas, alguém se vê obrigado a trabalhar, a segunda envolve a situação em que não se dispõe do mínimo necessário para viver decentemente. A pobreza é vista como uma punição pelo fracasso, ou por esforços aquém dos devidos, mas a indigência é entendida como um castigo excessivo. Quando a sociedade toma consciência disso, a diminuição das diferenças decorrentes exclusivamente das classes sociais passa a ser buscada, sem que isso comprometa o funcionamento da “máquina social” (MARSHALL, 1967, p.77/78).

<sup>23</sup> Nas sociedades do Antigo Regime, a própria estrutura social, com suas hierarquias, distinções e obrigações promoviam a coesão social. Na modernidade, a fundamentação para os vínculos sociais passa por uma transformação. O contrato social e, depois, o mercado são apresentados como modelo para o relacionamento entre os homens.

mesmo tempo em que rejeitava a intervenção do Estado na esfera social, nos campos da assistência e da beneficência. A sociedade era pensada como uma simples reunião de indivíduos, o que inviabilizava qualquer tipo de pensamento social. O pauperismo foi resultado dessa visão defensora da liberdade individual a todo custo, principalmente para o trabalho, e opositora da atuação estatal para proporcionar mecanismos de solidariedade que haviam desaparecido. Como alternativa, que se mostrou temporária e insuficiente — e, mais uma vez, o trabalho de Ewald (2020) detalha isso —, foram criadas associações de previdência, caixas de auxílio e entidades do tipo para a classe trabalhadora. No entanto, foi só ao final do século XIX que o Estado-providência finalmente começou a tomar forma, permitindo algum grau de "reencaixe" do econômico no social por meio da ação estatal.

O que explica, para Rosanvallon, a ampliação do escopo de atuação do Estado, que se deu por meio de “saltos”, são momentos de crise econômica, social ou internacional, que ensejaram reformulações do contrato social. Episódios traumáticos, como as duas guerras mundiais, por exemplo, permitiriam refundar e aprofundar os pactos sociais vigentes.

As interpretações de Marshall e Rosanvallon permitem inserir o desenvolvimento dos direitos sociais, da seguridade social e do Estado de bem-estar em uma perspectiva de mais longo prazo. A influência do primeiro autor sobre o segundo é visível, e suas ideias compartilham, inclusive, certa teleologia ao apresentarem como auto-orientado, linear e, em alguma medida, natural o desenvolvimento das diferentes dimensões da cidadania e da configuração estatal, que lhes deveria garantir. Ambos também confundem as dimensões social e econômica da cidadania, desconsiderando que a luta socialista enfatiza esta última ao ter como objetivo central promover o fim da propriedade privada dos meios de produção. Não permitem diferenciar, assim, regulação de revolução. Sugerem ainda algum grau de harmonia social e obliteram conflitos internos — nesse ponto, Marshall mais que Rosanvallon — que permearam e estimularam os processos descritos.

Parte dessas críticas é feita por Esping-Andersen (1990) ao descrever o que denomina abordagens institucionalista e estruturalista do Estado de bem-estar social. Segundo o autor, a primeira forma de aproximação do fenômeno — institucionalista, que tem em Polanyi (2000) um de seus principais expoentes — avalia que os esforços liberais para isolar a dimensão econômica de instituições políticas e sociais têm efeito nocivo à sociedade e que as políticas sociais são um requisito para reverter essa tendência e "reencaixar" a economia. Entende que o aprofundamento da democracia favorece a implementação de medidas redistributivas como compensação pelas insuficiências e pelos riscos do mercado, sem que, no entanto, mencione agentes ou classes sociais. Apesar de ter identificado com precisão a importância da relação

entre cidadania social e Estado de bem-estar, a interpretação de Marshall (1967) se enquadra nessa categoria, que não consegue explicar, por exemplo, por que as primeiras políticas sociais surgiram em nações com a participação política ainda restrita e como forma de conter avanços democráticos — como na Alemanha de Bismarck — ou por que demoraram a despontar em países que haviam instituído a democracia mais cedo — como os Estados Unidos.

Já a abordagem estruturalista, ao assumir uma perspectiva funcionalista, tende a interpretar os acontecimentos históricos como intencionais do sistema vigente, necessários para a reprodução da sociedade e da economia. Esse é o caso, por exemplo, da interpretação que vê o Estado de bem-estar como mera resposta aos desafios que a industrialização impôs à sociedade liberal. Como os mecanismos de mercado não deram conta das necessidades que até então eram atendidas pelos mecanismos de reprodução social do Antigo Regime, políticas sociais regulares passaram a ser providas pela ação estatal. A corrente marxista que enxerga o Estado de bem-estar como resultado inevitável do desenvolvimento capitalista — dadas as contradições oriundas da acumulação de capital — é uma das que compartilha essa essência estruturalista. E o mesmo ocorre com a interpretação de Przeworski (1985) de que a hegemonia do capital promove a subordinação voluntária da classe trabalhadora e obstrui a transformação da ordem vigente.<sup>24</sup> Mais uma vez, esse tipo de abordagem descarta os atores e a agência social. Tampouco consegue explicar constatações como as de que políticas sociais só surgiram muito depois de as comunidades tradicionais terem sido destruídas pela industrialização, de que políticas sociais existiram também em países da Europa oriental socialista e de que, nos Estados de bem-estar liberais, a despeito da hegemonia do capital, um percentual significativo do produto do trabalho social precisasse ser direcionado a atividades para sua legitimação.

É preciso reconhecer que tais análises têm o mérito de ter identificado elementos essenciais para o estudo do bem-estar social, tais como Estado, democracia, cidadania, direitos sociais, classe e mercado, contribuindo em diferentes graus para a compreensão sobre o fenômeno. Contudo, são insuficientes para dar conta das nuances observadas no mundo real. Como alternativa, Esping-Andersen propõe um modelo que se baseia na mobilização e nas relações sociais para explicar as variações entre diferentes Estados de bem-estar. Sem desconsiderar o papel desempenhado pelas estruturas, atribui centralidade às classes sociais

---

<sup>24</sup> Como visto, no capitalismo, o produto do trabalho social é apropriado pelos detentores dos meios de produção, que controlam os investimentos e organizam as atividades produtivas. Seus lucros são condição para a remuneração e o sustento imediato dos trabalhadores, bem como para o processo de acumulação, que assegura a manutenção de seus empregos. Para Przeworski (1985), isso implica um compromisso capital-trabalho, em que o trabalho deve se submeter ao capital e assentir com sua posição de dependência, mantendo moderação em suas reivindicações e atos.

como agentes de mudança e afirma que é o equilíbrio de poder entre elas que determina a possibilidade de reformas e políticas distributivas — permitindo, inclusive, que a política parlamentar promova interesses contrários aos do capital. Mais que simplesmente remediar problemas sistêmicos, entende que, a depender da configuração de forças e das alianças forjadas, o Estado de bem-estar pode municiar a classe trabalhadora com importantes recursos de poder, a saber, direitos sociais efetivos.

Sua aproximação do fenômeno é distinta das demais abordagens vistas até aqui, dado que não entende o Estado de bem-estar apenas como uma instituição que promove políticas sociais, mas que também organiza a economia e a estrutura social. Estratificação e desmercantilização são, portanto, conceitos centrais. Por desmercantilização, entenda-se a medida em que os direitos sociais permitem que os membros de uma sociedade mantenham certos padrões de vida independentemente de sua submissão às forças de mercado. É nesse sentido que direitos sociais podem reduzir o *status* de mercadoria dos cidadãos.

As configurações dos Estados de bem-estar e as formas pelas quais os direitos sociais são promovidos variam conforme a composição de forças políticas, e esta varia conforme os diferentes tempos e lugares. Com isso em vista, Esping-Andersen reconhece três formas básicas para o fenômeno — liberal, conservador e social-democrata —, que se distinguem em função (i) do grau de desmercantilização dos indivíduos — isto é, da "qualidade" dos direitos sociais —, (ii) do tipo de estratificação/integração social promovido e (iii) do papel familiar na provisão social. Em outras palavras, em cada sociedade, são os arranjos entre Estado, mercado e família que caracterizam o tipo de Estado de bem-estar existente.

Sintetizando a tipologia proposta, pode-se dizer que o Estado de bem-estar liberal é típico dos países anglo-saxões — Austrália, Canadá e Estados Unidos, por exemplo —, em que os ideais de liberdade e responsabilidade individual bloquearam políticas distributivas mais consistentes. Neles, privilegia-se a assistência social aos comprovadamente necessitados — por meio de testes de meios ou outras formas de avaliação de elegibilidade —, os serviços públicos tendem a ser mais modestos e as ações estatais são complementares às da iniciativa privada, buscando tão-somente remediar aqueles problemas que não encontraram solução no mercado e mesmo subsidiar mecanismos privados de bem-estar. O resultado é um alto grau de dependência individual do mercado — portanto, um baixo grau de desmercantilização — e uma clara estratificação entre aqueles que são ou não assistidos pela ação estatal, formando um estigma social em torno dos assistidos que funciona como incentivo para o retorno ao mercado.

Por sua vez, o Estado de bem-estar conservador é característico de países europeus como Alemanha, França e Itália, nos quais forças conservadoras puderam influenciar

significativamente as reformas sociais. Historicamente, nessas nações, a preocupação principal foi preservar a ordem hierárquica e os diferenciais de *status* existentes. O mercado desempenha um papel secundário frente às ações públicas, e o reconhecimento de direitos sociais não é fator central. Cabe ao Estado promover bem-estar e verifica-se um corporativismo em relação às políticas sociais que estabelece diferenças e privilégios entre trabalhadores de diferentes categorias, em especial funcionários públicos. Assim, além de limitar os resultados distributivos, implica também diferenciação de *status*. Outra característica importante do tipo conservador é a relevância atribuída à família — e também sua associação com a Igreja —, e o Estado só interfere quando ações familiares se mostram insuficientes.

Por fim, há o Estado de bem-estar social-democrata, característico dos países escandinavos. Sua existência é atribuída a particularidades históricas e sociais da região, que, em inícios do século XX, possibilitaram a formação de uma aliança entre socialistas — principal força política à época nesses países — e pequenos proprietários rurais.<sup>25</sup> Nessa configuração, predomina o universalismo dos direitos sociais com serviços de melhor qualidade, o que resulta em menor estratificação e em um alto grau de desmercantilização — aspectos necessários para o fortalecimento dos trabalhadores mediante mobilização coletiva. O mercado é contido dentro de certos parâmetros, e trabalhadores tradicionais e novas classes médias — empregados públicos aí incluídos — integram um mesmo sistema de seguridade. Cria-se, dessa forma, um sentimento de solidariedade em favor do Estado de bem-estar, uma vez que todos são dependentes, beneficiam-se e sentem-se obrigados a contribuir. Outra característica relevante é seu compromisso com o pleno emprego, e o trabalho ganha *status* de direito social, tal como a garantia de renda. Isso vai ao encontro do alto grau de despesas estatais com serviços sociais: quanto mais gente trabalhando, menos despesas e maior arrecadação. A emancipação dos indivíduos também se dá em relação às famílias, e o Estado assume

---

<sup>25</sup> Para além do papel desempenhado pela social-democracia, Esping-Andersen (1985; 1990) vê também uma forte relação entre as propensões políticas dos proprietários rurais e os tipos de Estado de bem-estar social que se formaram na primeira metade do século XX. Inspirado na tese sobre coalização de classes de Barrington Moore Jr., concebida originalmente para explicar as diferenças observadas nos processos de modernização de distintas sociedades (MOORE JR., 2010), registra que, nas nações em que camponeses e pequenos agricultores não estavam articulados politicamente, como as da Europa Central, tais grupos não formaram alianças com a classe trabalhadora, favorecendo regimes de bem-estar conservadores — e, por vezes, aderiram ao fascismo. Na Escandinávia, por sua vez, campesinato e pequenos proprietários estavam organizados e lograram formar alianças com os socialistas, o que viabilizou a consolidação do Estado de bem-estar social nos moldes sociais-democratas. Em outros países, onde a classe burguesa conseguiu se impor, o Estado de bem-estar assumiu a forma liberal.

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, no entanto, esse grupo perde relevância, e as novas classes médias tornam-se um fator importante para a sobrevivência (e transformações) ou para a crise do Estado de bem-estar.

responsabilidade diretas junto a crianças, idosos e desamparados, sem esperar até o momento em que os os entes mais próximos não consigam mais atender suas necessidades.

Essa classificação desenvolvida por Esping-Andersen foi elaborada com base nos países ocidentais mais desenvolvidos, e é possível que não se adeque à realidade histórica latinoamericana ou asiática, por exemplo. Obviamente, os três tipos brevemente descritos acima tampouco coincidem perfeitamente com os casos concretos de Estado de bem-estar social — mesmo em se tratando de nações da Europa Ocidental e da América do Norte. Além disso, como as relações de força em diferentes sociedades são dinâmicas, as três configurações não são estáticas e se transformam com o passar do tempo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o *New Deal* de Franklin D. Roosevelt esteve mais próximo do modelo escandinavo que do modelo norte-americano vigente na atualidade. De modo semelhante, na Europa de meados do século XX em diante, observou-se uma nítida tendência de os países incorporarem traços sociais-democratas, em um primeiro momento, e neoliberais, posteriormente. Isso ajuda a explicar por que, na Inglaterra, coexistem instituições universalistas, como o *National Health Service* (NHS), e políticas sociais com baixos benefícios condicionadas a testes de meios, e, portanto, pouco desmercantilizantes.

Neste ponto, com base nos argumentos expostos acima, torna-se possível — e faz-se necessário — esboçar uma breve explicação para o surgimento do Estado de bem-estar social, bem como uma definição mínima desse fenômeno. A partir de fins do século XVIII, com o aprofundamento do capitalismo e a disseminação dos mercados, principalmente o de trabalho, o arcabouço liberal mostrou-se cada vez mais incapaz de dar conta dos problemas e contradições que seu desenvolvimento promovia. Tais problemas e contradições, chamados de "questão social", obrigaram o liberalismo a reconhecer os direitos sociais dos membros da sociedade e a disputar com outras forças sociais — a saber, conservadorismo e socialismo — a organização e atuação do Estado, inclusive no que tange a resguardar seus cidadãos contra os riscos da vida social, minimamente contra a possibilidade de não poderem ofertar sua força de trabalho no mercado. Os resultados dessas disputas em cada sociedade e tempo histórico determinaram — e ainda determinam — o grau de reconhecimento dos direitos sociais em cada sociedade, o que se reflete em variações nos tipos de políticas sociais promovidas e em suas consequências.

Cabe agora discutir as implicações e alguns aspectos do funcionamento do Estado de bem-estar, e isso será feito no próximo capítulo.

## 2 FUNCIONAMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR E SUAS IMPLICAÇÕES

Delineado o surgimento e em que consiste o Estado de bem-estar social e identificados os principais conceitos necessários para seu entendimento, cabe discutir o seu funcionamento e suas implicações. Apesar de ter começado a despontar em fins do século XIX, essa configuração estatal ganhou força e se disseminou ao longo do século XX. O período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial a meados da década de 1970, considerado os anos dourados do capitalismo, *les trente glorieuses*, também correspondeu ao auge do Estado de bem-estar. Depois disso, entrou em crise e se transformou, e, apesar de seguir vigente até os dias atuais, não manteve em geral o mesmo potencial de reconhecer e garantir os direitos sociais de outrora.

Neste capítulo, em um primeiro momento, retoma-se a discussão sobre direitos, conceito central para o entendimento do Estado de bem-estar social, analisando-os sob a ótica de abstração e concretude, dicotomia característica da modernidade e que atravessa uma série de aspectos e fenômenos sociais. A seguir, direitos e políticas sociais, que tentam aproximar as dimensões abstrata e concreta da vida social, são analisados à luz dos conceitos de desmercantilização — ou de seu oposto, mercantilização — e estratificação. Esse tipo de abordagem é legado de Esping-Andersen (1990) e consiste em um dos principais referenciais para análise do tema. Na sequência, tornam-se foco as implicações do desenvolvimento e da complexificação da cidadania e dos direitos sobre o Estado e a burocracia, bem como sua relação com a representação política democrática.

### 2.1 Direitos, abstração e concretude

A constituição de uma dimensão jurídico-política segregada das demais dimensões da vida social é um dos traços característicos da modernidade (DOMINGUES, 2019). Filosoficamente, sua existência foi justificada pelo contratualismo, isto é, pela ideia de que, em tempos pré-sociais, os indivíduos recorreram a um expediente racional, um contrato social, associando-se e dando forma a um poder político-jurídico destacado, responsável por garantir a segurança física e a propriedade de seus membros. Esse poder político-jurídico consubstanciou-se no Estado moderno, instrumento de manutenção da paz e da ordem social e

de garantia dos direitos individuais,<sup>26</sup> e que, a depender do filósofo, poderia ter maior ou menor grau de autonomia e discricionariedade.

A existência dessa dimensão jurídico-política independente implica uma dicotomia de diferentes instâncias sociais, que se apresentam como complementares, verso e anverso da realidade, por exemplo, Estado/sociedade ou público/privado. Implica também uma dualidade cidadão/indivíduo que é relevante para a discussão que se segue e, por isso, merece ser discutida um pouco mais detalhadamente.

Karl Marx, em "Sobre a questão judaica" (2010), já havia identificado essa dualidade do indivíduo moderno. Partindo de uma discussão sobre a situação dos judeus na Alemanha à época, observa que o Estado moderno, ao reconhecer direitos e cidadania, configura-se como meio de libertação, que, no entanto, ocorre de forma incompleta. No que tange à religiosidade, indivíduos constituem o Estado enquanto agnósticos, ou ateus, mas mantêm seus credos pessoais na esfera privada. De forma semelhante, a ampliação da participação política e do sufrágio envolve a anulação de diferenças materiais entre indivíduos em uma esfera abstrata, exclusivamente política, mas não de fato. Surge daí a cisão da sociedade e da vida social em duas instâncias distintas, que até então estavam entrelaçadas, correspondentes ao Estado político e à sociedade burguesa — dimensão material, econômica —, ao público e ao privado, ao cidadão abstrato e genérico, portador de direitos, e ao indivíduo concreto e particular, com sua fé e condição social, como empregado ou patrão.

A instituição do Estado moderno e da emancipação política em fins do século XVIII — cujo marco principal é a Revolução Francesa —, diz Marx, não consistiu na libertação humana definitiva, mas na libertação possível dentro da ordem burguesa vigente. Diferenças e particularidades são excluídas da esfera e do direito públicos, porém persistem na esfera e no direito privados. Perante o Estado, formalmente, indivíduos surgem como cidadãos, seres genéricos que vivem de forma organizada, colaborativa e pacífica. Na vida real, contudo, verificam-se conflitos e tensões, a despeito daqueles que acreditam e alegam, de forma quase religiosa, que a vida cidadã, abstrata, seja a vida real.

Essa dualidade está explícita na "Declaração dos direitos do *homem* e do *cidadão* de 1789" (grifo nosso), que distingue essas duas dimensões já em seu próprio nome. Os direitos do cidadão são aqueles dos indivíduos formalmente iguais, membros da comunidade política; são os direitos políticos. Os direitos do homem, por sua vez, são os direitos civis, dos indivíduos

---

<sup>26</sup> A relevância dada à garantia dos direitos individuais e à liberdade se deve ao fato de o Estado moderno e o pensamento liberal terem se constituído originalmente em resposta e em oposição à ordem social do Antigo Regime e à sua forma estatal.

egoístas e individualizados que formam a sociedade burguesa, material. Envolvem a liberdade do sujeito isolado fazer tudo aquilo que não prejudica outros sujeitos.

Em seu artigo 2º, a declaração de 1789 prevê como direitos naturais e imprescritíveis do homem: liberdade, propriedade, igualdade e segurança.<sup>27</sup> O direito de liberdade já foi mencionado acima e consiste no direito de exercer a liberdade egoísta. Direito à propriedade é o direito de dispor dos próprios bens sem considerar outros sujeitos. Por direito à igualdade, deve-se entender a garantia de igual exercício da liberdade egoísta para todos. Finalmente, direito à segurança concerne à garantia de preservação da integridade física dos indivíduos, de seus direitos e suas propriedade — ou seja, do egoísmo burguês.

Nesse rol, destacam-se a liberdade e a propriedade, valores que formam a base da sociedade burguesa, em que cada um vê no outro "*não a realização, mas ao contrário, a restrição de sua liberdade*" (MARX, 2010, p. 49). Paradoxalmente, o que une os indivíduos é tão-somente a necessidade autocentrada, o interesse na preservação da individualidade e da propriedade, que é assegurado pelo Estado.

Nesse processo de emancipação incompleta, que cinde a realidade em uma dimensão política abstrata e outra dimensão econômica e material concreta, a igualdade formal da cidadania acaba se tornando mero instrumento para emancipação e preservação do indivíduo egoísta. Este — e não o cidadão — torna-se personagem central da vida social. Dito de outra forma, a vida política torna-se um meio para a vida burguesa — e, por isso, os meios políticos submetem-se a ela, não devendo ameaçá-la ou aos direitos burgueses. No fim das contas, a igualdade, que deveria ser um fim concreto, torna-se um meio abstrato que não compromete a manutenção de diferenças significativas.

É da coexistência da igualdade cidadã e das desigualdades individuais que decorrem as tensões e os conflitos sociais, que, no entanto, não são abordados em "A questão judaica".

Na modernidade, portanto, os indivíduos são caracterizados da seguinte forma: perante a lei, são indivíduos abstratos, cidadãos portadores de iguais deveres e, principalmente, iguais direitos civis e políticos; na esfera privada, manifestam suas particularidades e expressam suas idiosincrasias, tais como *status*, patrimônio, preferências políticas, sexualidade, religiosidade, entre outras. Ambas as dimensões, abstrata e concreta, formam o sujeito social, mas é a faceta abstrata, jurídico-política, que tem ascendência. Cada indivíduo é, antes de tudo, um cidadão portador de direitos definidos por lei e assegurados pelo Estado, e essas noções de lei e direitos,

---

<sup>27</sup> Como visto no primeiro capítulo, a responsabilidade individual é outro valor central para o pensamento liberal (EWALD, 2020). Ela, no entanto, não é mencionada na "Declaração dos direitos do *homem* e do *cidadão* de 1789" (grifo nosso).

e um sistema legal formalmente neutro, são a base para as relações entre indivíduos na sociedade e para a manifestação de outras dimensões de suas vidas.

Como visto no capítulo anterior, Marshall (1967) bem entendeu que a cidadania civil e os direitos que ela enseja são fundamentais ao permitirem a constituição legal dos indivíduos e que estes interajam livremente entre si. Outros direitos, como políticos e sociais,<sup>28</sup> surgiram posteriormente e são, ao menos em parte, derivados dos direitos civis e de suas contradições e tensões daí decorrentes.

Concebidos e introduzidos nas origens da modernidade, os direitos civis trouxeram a promessa de liberdade e de que o esforço e a responsabilidade individuais seriam suficientes para garantir a cada indivíduo uma vida digna, pacífica e de acordo com seus planos e desejos pessoais. No entanto, não foi isso que se verificou, e a doutrina liberal não foi capaz de fornecer respostas satisfatórias para a chamada "questão social", que se apresentou a partir de fins do século XVIII.

Diante dessa incapacidade, surgiram posteriormente as noções de direitos e políticas sociais, que, mediante conflitos e disputas entre estratos da sociedade, tiveram que ser reconhecidos e incorporados não apenas em dispositivos legais infraconstitucionais, mas também, em alguns países, em suas próprias constituições. A ampliação da cidadania e dos direitos políticos contribuiu para esse desenvolvimento, e o papel desempenhado — e as lutas encampadas — pela classe trabalhadora foi fundamental nesse processo.

O México pós-revolucionário, em 1917, foi o primeiro país a ver a incorporação dos direitos sociais à sua carta magna, dando origem ao que se convencionou chamar de constitucionalismo social. Foi isso também que se verificou na Alemanha de inícios do século XX, na República de Weimar (DOMINGUES, 2019). O jurista e cientista político alemão Franz Neumann (2017) registra que a constituição alemã vigente entre 1919 e 1931 estipulava que a ordem econômica precisava observar os princípios da justiça para garantir uma existência digna a todos os cidadãos alemães. Isso significava dizer que os direitos capitalistas de propriedade e liberdade de negócios não eram absolutos, e havia uma previsão constitucional que possibilitava a desapropriação de bens em benefício da coletividade mediante indenização.

A Constituição de Weimar também versava sobre as relações de trabalho, regulando — ou restringindo — o poder de comando dos proprietários e de suas indústrias sobre os

---

<sup>28</sup> Além dos direitos políticos e sociais, clássicos, contemporaneamente, começou-se a falar em direitos culturais, direitos difusos e — ainda que envolva a discussão sobre quem seriam os portadores desses direitos — até em direitos ambientais (DOMINGUES, 2019).

trabalhadores.<sup>29</sup> Fazia isso, por exemplo, ao assegurar o direito de associação e, com isso, a existência de sindicatos. Previa ainda reforma fundiária e seguridade social, entre outros fatores essenciais para o estabelecimento do que denominou "Estado de Direito social".

Em sua análise sociológico-histórica da carta de Weimar, Neumann (2017) coteja esse tipo de Estado, o Estado de Direito social, com o Estado de Direito liberal (ou burguês) clássico. Afirma que os direitos civis — por ele chamados de "direitos de liberdade" — são aqueles típicos do liberalismo, que asseguram propriedade, liberdade para negócio, segurança pessoal, isto é, protegem os interesses dos estratos proprietários. Dado que um governo democrático implica igualdade mas também dominação e coerção estatal, os direitos de liberdade buscam garantir uma esfera da vida social livre da influência do Estado e tornam-se necessários para que dominados e dominantes sejam formalmente iguais.

A igualdade perante a lei é um princípio básico de um Estado democrático de Direito. Contudo, é necessário distinguir igualdade negativa de igualdade positiva. A primeira diz respeito à sua dimensão formal, abstrata, e à garantia de liberdade individual desconsideradas as diferenças e desigualdades sociais. Trata-se do preconizado pelo Estado de Direito burguês, que tem por valores centrais liberdade, responsabilidade e propriedade. Na democracia liberal, a igualdade política, que envolve isonomia na participação eleitoral e representativa, também é uma igualdade do tipo negativa.

O mandamento de não interferência estatal na ordem social, porém, não significa justiça ou imparcialidade. Ao contrário do pretensamente afirmado, o sistema liberal vigente não é neutro, e quando o Estado se propõe a não intervir na ordem social, a estrutura jurídica e a relação de forças sociais o fazem em favor dos grupos dominantes. Nas palavras de Neumann:

*"A não intervenção do Estado numa sociedade capitalista significa, na verdade, a intervenção em favor da classe dominante, ela significa que o economicamente forte pode ditar as condições de existência do economicamente fraco." (NEUMANN, 2017, p. 151)*

Se, por um lado, a igualdade tem um sentido negativo, que veda qualquer distinção arbitrária, por outro, diferenciações devem ser admitidas quando servirem à coletividade. É disso que trata a igualdade do tipo positivo, concreta, que envolve a necessidade de criar oportunidades para que todos possam de fato participar e tirar proveito da vida em sociedade. O chamado Estado de Direito social, ou democracia social, ergue-se sobre este tipo de

---

<sup>29</sup> Domingues (2019) ressalta que, apesar de o trabalho ser um fator central, não é comum que legislações trabalhistas sejam analisadas sob a ótica dos direitos sociais.

igualdade, em que liberdade e propriedade são protegidas apenas na medida em que não se contraponham à ascensão e aos interesses da maior parte da população — no caso, da classe trabalhadora alemã. E, para que a igualdade entre indivíduos seja substantiva, não basta que a administração pública (Executivo) ou a Justiça busquem a isonomia; é preciso também que o Legislativo tenha como norte a igualdade positiva, ou seja, que a contemple nas leis e na constituição, como ocorreu na República de Weimar.

As noções de cidadania e direitos são, portanto, conceitos que organizam e afetam a vida social na modernidade. Envolvem uma promessa de igualdade entre indivíduos, que, no entanto, principalmente quando se considera apenas suas dimensões civil e política, se cumpre apenas parcialmente, em seu aspecto abstrato.

O surgimento dessas "abstrações reais", isto é, das ideias de cidadania e direitos marca a reversão de um processo de afastamento entre as dimensões concreta e abstrata da vida social (DOMINGUES, 2019). A noção de cidadania — primeiro, civil e, depois, política — é introduzida e, conforme tornam-se evidentes seu caráter abstrato e suas limitações, começam a surgir reivindicações de concretude, que, gradualmente, fazem com que ambas as dimensões se aproximem. O reconhecimento da cidadania social e dos direitos sociais, que estão voltados aos indivíduos concretos — ainda que menos universalizados e incorporados de forma menos homogênea em diferentes sociedades, quando comparados com a cidadania e os direitos civis e políticos — representou o ponto alto dessa tendência de reunião.

O avanço da modernidade foi acompanhado por uma tendência de complexificação e concretização da cidadania, com o desenvolvimento dos direitos sociais. Legislações trabalhistas e serviços públicos de educação, saúde, habitação, entre outros, foram criados como forma de dar conta dos riscos sociais, evitando ou remediando acidentes e imprevistos. Essa tendência, no entanto, não se materializou em políticas homogêneas nem é irreversível, como será visto a seguir.

## **2.2 Estados de bem-estar e políticas sociais**

Como visto, a responsabilidade assumida pelo Estado, com o avançar da modernidade, de garantir o bem-estar de seus cidadãos suscita algumas discussões quanto ao tipo de políticas sociais promovidas e à forma que os direitos sociais são assegurados. Mais que os montantes destinados a gastos sociais, que, por si só, podem ocultar nuances, faz-se necessário avaliar suas

consequências para a vida dos membros da sociedade. Montantes expressivos direcionados a serviços sociais, por exemplo, podem indicar dificuldades para lidar com questões como índices altos e persistentes de pobreza e desemprego, ao passo que um orçamento mais modesto pode ser sinal de compromisso e êxito com pleno emprego. Despesas semelhantes com políticas sociais também podem ocultar a concentração de gastos com grupos sociais específicos, como funcionários públicos. Da mesma forma, benefícios pagos por incapacidade laboral são distintos de licenças e garantias oferecidas para um afastamento voluntário do trabalho. É com isso em vista que Esping-Andersen (1990) se propôs a analisar os direitos e políticas sociais, centrais para o Estado de bem-estar social, sob a ótica de desmercantilização e de estratificação social.

### 2.2.1 Direitos sociais e desmercantilização

A começar por desmercantilização, o conceito se inspira na constatação de Polanyi (2000) de que, ao promover a mercantilização da força de trabalho, isto é, ao transformar o trabalho em mais uma mercadoria a ser comprada e vendida no mercado, o liberalismo promovia também a destruição da vida social. De fato, em sociedades pré-capitalistas e pré-liberais, a sobrevivência dos indivíduos não dependia da venda de sua força de trabalho. As famílias eram autossuficientes em certa medida, a Igreja constituía uma instância de auxílio em casos de necessidade, existiam relações de reciprocidade no âmbito das comunidades e com senhores feudais e aristocracia, e, nas cidades, participava-se de guildas e outras associações com caráter funcional e solidário.

A partir de certo momento histórico, a satisfação de necessidades passou a envolver a compra de mercadorias, e isso fez com que o fator renda — e, portanto, algum grau de submissão ao mercado — ganhasse relevância. Contudo, é quando a própria força de trabalho passa a ser oferecida e comprada no mercado, com os indivíduos comportando-se como mercadorias em troca de salários, e quando os mecanismos tradicionais e costumeiros de proteção social se enfraquecem, que se coloca a questão da sobrevivência dos indivíduos fora do mercado e surge a problemática dos direitos e das políticas sociais. Quando os indivíduos se encontram despossuídos, atomizados e fragilizados, a solidariedade entre eles é limitada, e precisam colocar-se em competição uns com os outros por trabalho, dado que devem garantir suas sobrevivências e as de suas famílias. Por uma série de motivos — tais como doença,

invalidez, velhice e mesmo falta de vagas —, no entanto, suas forças de trabalho nem sempre conseguem ser aproveitadas.

Em uma economia de mercado, direitos sociais protegem os indivíduos e limitam a coerção para que trabalhadores ofereçam sua força de trabalho por qualquer preço e a qualquer momento. Assim, por desmercantilização, deve-se entender a capacidade de reduzir o *status* de mercadoria dos cidadãos e possibilitar que mantenham certos padrões de vida independentemente de se submeterem às forças e à lógica de mercado. Se direitos sociais ganham reconhecimento legal, estão associados a cidadania, e não condicionados à performance laboral ou econômica, e, se as políticas sociais correlatas permitem a sobrevivência dos cidadãos sem que precisem recorrer ao mercado, tanto maior é sua capacidade emancipatória. Sob essas condições, o trabalho tende a estar mais associado a escolhas do que a necessidades.

Adotando uma perspectiva funcionalista, Offe (2019) concorda com Esping-Andersen (1990) em que nem todos os membros da sociedade podem oferecer sua força de trabalho no mercado. Para ele, esse é o motivo pelo qual o Estado acaba assumindo funções reprodutivas e de apoio que até então eram realizadas de formas tradicionais. A força de trabalho não pode ser dissociada dos indivíduos que a detêm e, ao ser vendida no mercado, sua utilização pode ter efeitos prejudiciais sobre o bem-estar do trabalhador. Seus portadores tampouco podem ser deixados em espera em casos de imprevistos e acidentes, como se fossem verdadeiras mercadorias, e precisam ser remunerados para se manter e cuidar de seus dependentes. Por isso, não por simples benevolência, mas por necessidade do sistema, políticas sociais devem ser providas para atender provisória ou permanentemente suas necessidades.

A isso, acrescenta que a transformação em larga escala de indivíduos em mão-de-obra assalariada não é automática e pressupõe algum grau de intervenção estatal, seja ela repressiva ou social. Com a destruição das formas tradicionais de trabalho e subsistência, a oferta voluntária da força de trabalho no mercado não é a única opção que se apresenta aos indivíduos. Existem alternativas, tais como migração, revolta, banditismo, mendicância e caridade.<sup>30</sup> Para que a adesão ao mercado de trabalho se verifique de maneira espontânea, é preciso que os riscos, as dificuldades e os transtornos associados a essa forma de subsistência sejam avaliados como aceitáveis e que os trabalhadores em potencial estejam culturalmente motivados. Offe (2019) alega que políticas sociais cumprem a função de apoiar a oferta de mão-de-obra assalariada ao

---

<sup>30</sup> Conforme o capitalismo de mercado se tornou mais disseminado e onipresente e seus mecanismos de controle social e repressão se fortaleceram, menos a migração e a revolta se apresentaram aos trabalhadores como alternativas factíveis.

sistema capitalista, e isso encontra respaldo na obra de Ewald (2020), que registra que, na França, o governo estimulou a adoção do sistema de patronagem e a instituição de fundos de auxílio para formar e garantir mão de obra a indústrias e ao setor de mineração.

A educação pública também contribuiu para a formação do mercado de trabalho na medida em que capacitou os indivíduos a desempenharem novas atividades produtivas. Isso ocorreu no passado — e Marshall (1967) ressalta que a educação básica foi uma política social pioneira e necessária para o desenvolvimento da cidadania civil — e segue ocorrendo de forma mais sofisticada na atualidade, por exemplo, quando a competição econômica e tecnológica internacional e inovações técnicas tornam ocupações, atividades e conhecimentos obsoletos — fenômeno denominado "destruição criativa" (SCHUMPETER, 2017) — e são acompanhadas de políticas de "reciclagem" e atualização profissional.

Em vez de assumir uma perspectiva de desmercantilização das políticas sociais, Offe (2019) faz o oposto e adota uma ótica mercantilizante. Nos exemplos citados, as intervenções estatais reforçam a importância e o papel desempenhado pelo mercado na vida dos indivíduos, cumprindo as funções de regulação quantitativa da oferta de mão-de-obra, incentivo e capacitação. Se o Estado e suas políticas ajudaram e ainda hoje ajudam a criar e estimular mercados — por exemplo, ao criar e aplicar leis, instituir moeda única, implantar sistemas de medidas, delimitar e controlar territórios nacionais e ao adotar políticas de compras governamentais —, contribuem também indireta e diretamente para a formação de um mercado de trabalho assalariado.

Depreende-se disso que, se as sociedades modernas tendem a oferecer algum tipo de proteção contra riscos sociais, como doenças, invalidez, velhice e/ou desemprego, a simples existência de políticas de bem-estar não implica desmercantilização se tais políticas não emanciparem os indivíduos em relação ao mercado. Podem, ao contrário, fortalecê-lo. Políticas públicas educacionais podem, por exemplo, estar voltadas apenas à formação técnica de mão-de-obra assalariada. Políticas de alívio da pobreza condicionadas a testes de meios asseguram a sobrevivência dos cidadãos mais necessitados, mas, se seus benefícios forem modestos — e também se estiverem associados a algum estigma social —, acabarão incentivando o retorno ao mercado de trabalho e/ou a procura por serviços de bem-estar privados. Nesses casos, tratam-se de políticas do tipo social-liberal, que reconhecem as limitações e implicações do mercado, mas, apesar disso, ainda o favorecem, delimitando e submetendo direitos sociais.

São variados os tipos de políticas sociais — entre os mais conhecidos, têm-se aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio-doença e programas de habitação, educação e saúde públicos — e variadas as formas de diferenciar direitos e tais políticas quanto a seu potencial

desmercantilizante. Uma delas tem a ver com as regras de acesso aos benefícios, se são universais e irrestritos ou se existem — e quais são — os critérios de elegibilidade.<sup>31</sup> Em geral, quanto mais fácil o acesso, sem implicar testes de meios, histórico de trabalho ou contribuições financeiras, mais desmercantilizante é a política. De forma semelhante, com relação à saída, quanto mais curta a duração de um programa ou iniciativa, menos desmercantilizante ele tende a ser. Outra forma de avaliação está ligada à variedade de políticas e garantias oferecidas e à qualidade dos benefícios disponibilizados: como regra, quanto mais diversos e quanto mais o padrão de vida dos beneficiários se mantém ao dependerem exclusivamente dos serviços de bem-estar, permanecendo próximo da média da sociedade, mais desmercantilizantes são. Entretanto, políticas como a concessão de *vouchers* para o custeio de escolas e creches, mesmo que envolvam valores consideráveis, reforçam o papel do mercado, uma vez que estimulam o fornecimento de serviços privados.

A desmercantilização promovida por políticas sociais não se dá em termos absolutos, mas em diferentes graus, sendo escassos os exemplos de acesso incondicional a benefícios. Estados de bem-estar que concedem esse tipo de acesso a serviços e programas, sem que existam problemas ou questões prévias, e que permitem aos cidadãos parar de trabalhar voluntariamente, sem perda significativa de remuneração e com garantia de emprego no futuro, são casos raros que surgiram a partir dos anos 1960 principalmente na Escandinávia (ESPING-ANDERSEN, 1990). No extremo oposto, estão nações com sistemas residuais, pouco desmercantilizantes e cujos serviços sociais são pouco diversos e limitados às necessidades básicas humanas. Nesses casos, que voltaram a ganhar adeptos desde os anos 1980, o próprio uso do conceito “direitos sociais” pode ser questionado.

De fato, um dos critérios por meio dos quais é possível diferenciar e categorizar os Estados de bem-estar social é o tipo de relação com o mercado que suas políticas sociais promovem, e tais políticas têm origens e desenvolvimentos variados (ESPING-ANDERSEN, 1990). De forma geral, foi o pensamento conservador que primeiro instituiu limitações à mercantilização do trabalho. Liberalismo, capitalismo de mercado e democracia constituíam ameaças às instituições e aos privilégios tradicionais — e, conseqüentemente, à autoridade e ao poder tradicionais constituídos. Indivíduos não deveriam competir uns com os outros, mas se submeter à ordem vigente. Por isso, os governos de países onde o conservadorismo era hegemônico procurou conter a mercantilização do trabalho de diferentes maneiras e com

---

<sup>31</sup> Na língua portuguesa, tanto políticas condicionadas quanto políticas universais remetem à ideia de “direitos”. Diferenciando-as, porém, existem critérios de elegibilidade que são relevantes e têm conseqüências sociais. Em inglês, tal distinção se reflete na existência de dois termos: “rights” e “entitlements”.

distintos arranjos inspirados em formas pré-existentes, tais como relações patronais e clientelistas, sociedades corporativas de auxílio mútuo — semelhantes a guildas medievais — e o modelo corporativo estatal, que condicionou o reconhecimento de direitos sociais, em níveis variados, ao pertencimento a categorias profissionais e a contribuições específicas, tendo se consagrado com o governo de Bismarck.

Confrontado com a realidade de que nem todos os indivíduos estão aptos a participar do mercado e que apenas a responsabilidade individual era insuficiente diante de imprevistos da vida, especialmente quando esses imprevistos se mostravam duradouros, o pensamento liberal acabou admitindo algum tipo de intervenção estatal — limitada, é verdade — na sociedade. Isso ocorreu, principalmente, por meio da assistência social condicionada a testes de meios, com o Estado atuando apenas junto àqueles realmente necessitados, somente quando a provisão via mercado falhasse, e com benefícios modestos, de forma a não estimular a escolha de auxílio no lugar de trabalho assalariado e a incentivar a busca por serviços de bem-estar privados — contribuindo assim duplamente para o mercado.

Uma segunda forma de intervenção estatal liberal se deu através da seguridade social, que, em conformidade com o modelo contratual e com as técnicas atuariais e com qualidade e escopo restritos, pôde ser adaptada satisfatoriamente do modelo conservador.<sup>32</sup> Com ambas as formas, efeitos sociais indesejados, tais como pauperismo e contestações sociais, poderiam ser, se não evitados, pelo menos mitigados, ao mesmo tempo em que o *status* de mercadoria da força de trabalho era reforçado e a produtividade incrementada.

Da mesma forma que para os conservadores, para os socialistas, a mercantilização do trabalho e dos indivíduos era algo a ser combatido — neste caso, por ser fator central para a submissão da classe trabalhadora ao controle capitalista e para sua alienação, fazendo com que percam o controle de suas atividades em troca de salários para sua subsistência. Mais ainda, a subordinação ao mercado de trabalho dificulta a organização e a mobilização de classe ao promover competição por empregos, o que também tem o efeito de rebaixar seus salários e seu nível de vida.

No exercício do poder, tendo adotado o Estado de bem-estar como projeto de longo prazo para a transformação social, os sociais-democratas desenvolveram políticas sociais próprias de forma intuitiva, por meio de tentativa e erro. Primeiro, aderiram às iniciativas do

---

<sup>32</sup> Esping-Andersen (1990, p. 43) também lembra que, nos Estados Unidos no entreguerras, negociações coletivas entre sindicatos e empresas privadas resultaram em seguros e serviços sociais oferecidos por estas últimas via mercado. A esse tipo de solução, que não contava com participação direta do Estado, convencionou-se chamar de "capitalismo de bem-estar".

tipo liberal, isto é, assistencial em função de necessidades, por entenderem ser esse um sistema mais justo e capaz de atender os casos urgentes que se apresentavam. Também tenderam inicialmente a restringir esses benefícios à classe trabalhadora, mas, ao se reposicionarem como partido do povo, tiveram que adotar uma perspectiva não classista e universalista.

Assim, de forma geral, as políticas sociais-democratas desse primeiro período, que se estendeu até os anos 1950/60, tiveram escopo e qualidade mais modestos, buscando prover uma rede de segurança básica, em caso de velhice, doença, acidentes de trabalho e desemprego, apenas com critérios de acesso mais amplos. Sua proposta ainda era mais erradicar a pobreza que emancipar os indivíduos em relação ao mercado. Para que isso mudasse, seria necessário ampliar o acesso e aumentar a qualidade dos direitos e das políticas sociais para além das necessidades essenciais. Como visto, devido ao histórico e ao equilíbrio das forças políticas em disputa, tal mudança só pôde se verificar de forma gradual nos países escandinavos, onde a social-democracia era e permaneceu hegemônica, a partir dos anos 1960 e 1970.

Em resumo, pode-se fazer a seguinte generalização a partir da tipologia criada por Esping-Andersen: nações em que a tradição conservadora era dominante desenvolveram mais cedo políticas sociais desmercantilizantes, que, contudo, envolviam condicionantes sociais. Já aos países de tradição liberal, dois caminhos se apresentaram, a depender da configuração do poder político. Naqueles países em que a social-democracia ocupou o governo, o modelo liberal tendeu a dar lugar a Estados de bem-estar sociais-democratas com políticas sociais mais desmercantilizantes. Nos países em que a classe trabalhadora falhou em ganhar relevância política e conquistar o poder, persistiram políticas com níveis modestos de desmercantilização.

### 2.2.2 Direitos sociais e estratificação

Ao reconhecer direitos sociais dos cidadãos e atuar por meio de políticas públicas, o Estado de bem-estar social não interfere apenas nas desigualdades existentes, promovendo redistribuição de recursos e riquezas. Tampouco simplesmente reproduz a estrutura de classes existente, como expoentes do marxismo alegaram, ou ameniza as tensões entre classes sociais, como Marshall (1967) entendia. Na verdade, as intervenções do Estado têm reconhecidamente o condão de afetar as relações entre classes sociais e os *status* dos indivíduos e grupos beneficiados (ESPING-ANDERSEN, 1990). A depender de suas características, podem produzir dualismos entre beneficiários e não-beneficiários e entre contribuintes e não-

contribuintes ou hierarquização entre beneficiários com acesso à serviços de qualidades distintas. Em todos esses casos, estimulam o individualismo e a divisão de classes. Inversamente, por meio do universalismo, podem estimular a solidariedade entre os membros de uma sociedade, com o *status* igualitário de cidadão competindo ou, em casos extremos, substituindo a posição de classe.

Todos os Estados de bem-estar promovem, portanto, estratificação social por meio de suas intervenções, ainda que de modos e com resultados distintos. As mesmas três categorias identificadas ao se discutir políticas sociais e as formas pelas quais promovem mercantilização e desmercantilização — a saber: liberal, conservador e social-democrata — podem ser usadas novamente para categorizá-los mais uma vez.

Pioneiras, as políticas sociais implementadas por governos conservadores de nações como Alemanha, Áustria e Itália, foram concebidas como forma de resguardar a estrutura social então vigente contra o liberalismo e o livre mercado que se expandiam, contra a mobilização da classe trabalhadora e contra outras tendências conservadoras concorrentes, como a corporativa e a familiar (ESPING-ANDERSEN, 1990). Seu intuito era manter as relações de *status* tradicionais, combatendo o estabelecimento da igualdade, ainda que apenas formal, entre os indivíduos — isto é, evitar a constituição da cidadania liberal — e também evitando as tensões sociais decorrentes do antagonismo de classes, inerente ao modo de produção capitalista.

Para tanto, tais políticas previam direitos e benefícios variados, conforme as diferentes classes sociais, categorias profissionais e *status*, com o intuito de constituir diferentes grupos sociais e dividir a classe trabalhadora assalariada. Também procuravam estabelecer e enfatizar vínculos diretos entre certos grupos de beneficiários e a autoridade estatal, dando forma a uma espécie de relação paternalista. Isso ocorreu principalmente por meio do favorecimento de funcionários públicos, que eram contemplados com serviços de bem-estar distintos a título de recompensa pelos serviços prestados ou como forma de garantir sua lealdade e subserviência. O resultado foi o estabelecimento de estratos sociais variados, com diferentes níveis de privilégios, característica que tende a persistir na atualidade.

Na prática, porém, a despeito das pretensões dos governantes e das aristocracias conservadoras, concessões tiveram que ser feitas, por exemplo, ao submeter a seguridade social aos dogmas liberais e à sua lógica atuarial. A despeito disso, as políticas conservadoras têm por característica organizar os benefícios em função de diferentes ocupações e *status*, promovendo diferenciação e segmentação social, e podendo oferecer serviços diversos e com cobertura e qualidade variáveis.

A lógica por trás das políticas sociais liberais, por sua vez, é justamente oposta às das intervenções do tipo conservador. Para o liberalismo, corporativismo e hierarquizações sociais eram resquícios da antiga ordem social que deveriam dar lugar à emancipação individual. O livre mercado deveria ser o fator de organização da vida social e econômica, em substituição às formas de vida e proteção social tradicionais, de maneira que as diferenças sociais observadas seriam resultado das capacidades e esforços individuais — e, por isso, justas. De acordo com esse entendimento, serviços sociais públicos tendem a ser prejudiciais na medida em que desincentivam a autonomia individual, produzem dependência do Estado e, assim, perpetuam a pobreza. Daí, à parte ações de caridade, que, por serem voluntárias, eram admitidas pela filosofia liberal, quaisquer outras intervenções deveriam ser evitadas o tanto quanto possível.

Como visto, as políticas sociais admissíveis pelo pensamento liberal são tipicamente residuais: de alívio da pobreza (*poor relief*) universais, mas em níveis modestos de modo a estimular o retorno ao mercado; ou assistenciais condicionadas a testes de meios, também com benefícios parcos visando desincentivar a dependência do Estado. Em ambos os casos, os resultados são estigmatização dos beneficiários, como forma de punição, e individualismo e estratificação entre contribuintes não-assistidos — classes médias e altas, que podem recorrer a serviços privados oferecidos no mercado e que também diferenciam-se entre si conforme o tipo de serviços aos quais têm acesso — e não-contribuintes assistidos — pobres, que dependem da atuação estatal. Em suas origens, também implicavam a perda de direitos, dando origem a uma subclasse de cidadão — ideia que, na atualidade, ainda encontra porta-vozes e defensores.

A esta altura, está claro que diferenciações de *status* e também de poder surgem quando políticas sociais são destinadas a estratos sociais em condições específicas, seja por meio de testes de meios (não-universalismo) e/ou da baixa qualidade dos serviços oferecidos (residualismo) ou por diferenciais em função ocupações (corporativismo). Nos dois primeiros casos, cria-se uma distinção entre assistidos e não-assistidos, ao passo que, com o corporativismo, podem existir diferentes categorias de cidadãos. De qualquer forma, ambos contrariam a ideia de cidadania, que implica igualdade entre membros da sociedade.

Domingues (2019) chama a atenção para um tipo particular de intervenção estatal, típica do que denomina "modernidade avançada" ou terceira fase da modernidade, as políticas sociais setorializadas. Voltadas a coletividades específicas, tais políticas surgiram na década de 1950 na Índia, focadas em grupos tribais e castas daquele país, e caracterizam-se por atuar sobre desigualdades sociais de estratos em desvantagem, afirmando e preservando, ao mesmo tempo, particularidades étnicas e culturais desses grupos. São políticas universais — isto é, incondicionais e igualitárias — com relação a grupos sociais particulares, e, por isso, constituem

um meio termo entre direito e política pública condicionada. Como buscam remediar injustiças históricas, entende-se que, em algum momento no futuro, mesmo que distante, devam desaparecer.

Ainda que não se oponham ao universalismo, por estarem voltadas a coletividades específicas, criam uma divisão entre beneficiários e o restante da sociedade, que pode ensejar em maior ou menor grau oposição e tensão social. Nesse caso, a adoção da premissa de equidade, de promover justiça social e reparação histórica, acaba resultando em estratificação. Também tendem a compartilhar a racionalidade social-liberal e a estar sujeitas ao controle técnico e à racionalidade de eficiência, que lhe são característicos.

Políticas universalistas constituem uma alternativa aos modelos de teste de meios, corporativista ou setorial. Sob condições específicas, podem promover igualdade de *status* — ou, ao menos, redução de desigualdades quanto a esse aspecto —, minimizando os papéis desempenhados por classe ou desempenho no mercado. Para favorecer a solidariedade entre indivíduos, são necessários níveis e variedade razoáveis de serviços, bem como uma sociedade com padrões modestos e igualitários (ESPING-ANDERSEN, 1990). Nessa configuração, são políticas próprias de governos sociais-democratas, cuja preocupação principal historicamente foi aliviar a pobreza e, ao mesmo tempo, construir união entre os membros da classe trabalhadora, e, depois, popular, com vistas à mobilização e ampliação de suas bases eleitorais para implementar as transformações pretendidas.

A social-democracia teve que enfrentar, lidar e aprender com os modelos alternativos que se apresentavam. Até a Primeira Guerra Mundial, governos sociais-democratas eram exceções, e os movimentos dos trabalhadores reagiram às políticas sociais de governos liberais e conservadores — entendidas como de pacificação social —, procurando auto-organizar-se em associações fraternais ligadas a seus sindicatos e partidos. Nelas, inspirados pela visão socialista, seus membros promoviam serviços sociais e culturais, buscando constituir uma comunidade alternativa, de tipo gueto. No entanto, em vez de unir os trabalhadores, tais associações acabavam por dividi-los. Seus membros costumavam pertencer aos estratos mais privilegiados da classe trabalhadora, excluindo aqueles que mais precisavam de proteção social — inclusive, desempregados. Também se mostravam insuficientes nos momentos de maior necessidade, como crises. Assim, ao contrário do pretendido, esse modelo atrapalhava a tão almejada união de classe. Tornar-se-ia também um problema futuramente, quando os partidos sociais-democratas tiveram que se reposicionar como partidos do povo e passaram a promover políticas de bem-estar universalistas.

Da mesma forma, arranjos paternalistas estatais e dos empregadores também eram um problema por tentar cooptar trabalhadores e separá-los em categorias distintas. Por fim, havia ainda o modelo liberal, individualista e voltado ao mercado.

Ao longo do século XX, as sociedades capitalistas centrais passaram por mudanças em suas estruturas que resultaram em desafios aos modelos de políticas sociais e garantia de direitos existentes. Suas respostas à maior prosperidade, à modernização e à ascensão das chamadas novas classes médias — fenômenos observados a partir de meados da década de 1940, com o fim da Segunda Guerra Mundial —, variaram, como também variaram as consequências dessas respostas sob a ótica de estratificação (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O modelo corporativista foi o que se mostrou mais apto a lidar com tais mudanças, dado que estava organizado sobre diferentes contribuições e benefícios. Isso possibilitou rever os termos da seguridade social, sem motivar conflitos sociais, ao mesmo tempo em que as distinções sociais eram mantidas.

Já o modelo universalista, confrontado com os novos desejos e aspirações das classes médias, deu origem a duas respostas distintas. Em alguns países, a lógica liberal prevaleceu e os serviços sociais permaneceram com níveis e variedades modestos, dando espaço e protagonismo ao mercado. Neles, verificou-se mesmo o surgimento de subsídios tributários para arranjos privados de bem-estar — planos de saúde e de previdência — voltados aos estratos sociais mais afluentes. Diante disso, viu-se o reforço do dualismo beneficiários/não-beneficiários e uma perda gradual de apoio a sistemas de seguridade públicos e universais.

Outra resposta foi a dada pelos governos sociais-democratas de países escandinavos, notadamente Noruega e Suécia. Essas nações já haviam sido pioneiras ao buscar incrementar a qualidade dos serviços públicos universais de bem-estar acima do básico e se propuseram, dessa vez, a adequar os benefícios das políticas sociais aos padrões das novas classes médias. A ideia, com isso, era conter a migração para serviços oferecidos pelo mercado, o que aumentaria as desigualdades e comprometeria o compromisso com políticas e direitos universalistas e a solidariedade. A solução encontrada consistiu em combinar direitos universais com benefícios de qualidade variável conforme a renda, custeados com impostos e contribuições.<sup>33</sup> Dessa maneira, foi possível manter o apoio geral às políticas e serviços sociais públicos, já que todos se beneficiavam e de acordo com suas expectativas. Restringiu-se, assim, o papel do mercado

---

<sup>33</sup> Legalmente, existem diferenças entre impostos e contribuições. Ambos são tipos de tributos, cuja finalidade é custear atividades estatais. Entre outros fatores, o que os diferencia é a existência ou não de vinculação de uso. Impostos não estão vinculados a usos específicos, e contribuições estão vinculadas a ações do Estado que resultem em benefícios aos cidadãos. Outro tipo de tributo é a taxa, que é referente à prestação de serviços públicos.

como provedor de bem-estar, mas às custas de certo grau de estratificação por benefícios. De todo modo, a solidariedade foi mantida a ponto de preservar o universalismo e viabilizar a alta tributação que esse modelo demanda.

### 2.2.3 Estado de bem-estar social e burocracia

O Estado moderno e a burocracia que lhe é inerente surgem e se desenvolvem juntos com a cidadania e os direitos. A aproximação gradual e contínua entre as dimensões abstrata e concreta da vida social na modernidade — ou seja, a progressiva complexificação da cidadania, primeiro, civil; depois, política; e, logo, social — intensificou o relacionamento dos indivíduos com o aparato estatal, principalmente a partir da constituição do Estado de bem-estar, voltado à promoção dos direitos sociais. Isso, como será visto, ensejou transformações em sua organização e deu proeminência aos poderes Executivo e Judiciário (DOMINGUES, 2019). O primeiro ganhou relevância porque é a instância que, de fato, implementa as políticas estatais; o segundo, porque interpreta as normas vigentes e resguarda os direitos dos cidadãos à luz da lei.

A burocracia racional-legal é a forma típica de administração do Estado moderno e está associada à democracia de massas e ao desenvolvimento do capitalismo. Nela, a autoridade decorre do ordenamento legal, e a obediência ocorre dentro de limites objetiva e racionalmente estabelecidos. A existência de hierarquia oficial, do princípio de documentação, de um quadro administrativo qualificado e profissional e a separação total entre esse quadro e os meios administração são algumas de suas características principais (WEBER, 2015). Visto de forma abstrata, trata-se de um corpo técnico especializado despolitizado, sem compromissos com quaisquer grupos sociais ou interesses próprios, exceto os do Estado e da sociedade (DOMINGUES, 2019).

Constituída por empregados e funcionários públicos, especialistas em áreas variadas, a burocracia estatal desempenha atividades que, em geral, são intensivas em mão-de-obra, permitindo um baixo grau de mecanização.<sup>34</sup> Sua remuneração é apenas indiretamente

---

<sup>34</sup> Atualmente, contudo, avanços nas áreas de tecnologia da informação, processamento de dados e automação têm permitido aumentar a produtividade das tarefas rotineiras e reduzir a necessidade de pessoal. Não se trata de algo comparável ao que se verificou em setores industriais e ainda tem aplicação limitada, mas, na área jurídica, por exemplo, já existem programas e sistemas automatizados para pesquisa de jurisprudência, monitoramento de processos e até mesmo elaboração de pareceres e documentos básicos. Algo semelhante

dependente do mercado, e as relações de trabalho entre servidores e Estado implicam obrigações e restrições — por exemplo, ao direito de greve — que costumam ter como contrapartida boas remunerações, estabilidade e *status* e seguridade social especiais, envolvendo considerável grau de desmercantilização, em especial nos países de tradição conservadora (OFFE, 2019; ESPING-ANDERSEN, 1990).

A tendência moderna à burocratização é incentivada principalmente pela expansão e complexificação das necessidades e reivindicações sociais — que se intensificam com a ampliação do regime democrático —, e também pelo progresso do conhecimento científico e das atividades humanas. Novas exigências e ocupações técnicas, por exemplo, demandaram a extensão dos serviços de educação de um nível fundamental para patamares elevados — médio, técnico e superior —, podendo envolver alta especialização. O pensamento econômico keynesiano é outro fator que estimulou a ampliação da estrutura e das ações estatais, uma vez que legitimou políticas sociais e políticas anticíclicas e de pleno emprego.

Intervenções do Estado podem ser agrupadas em duas formas básicas. Ações estatais diretas, que ocorrem, por exemplo, por meio de serviços sociais de saúde e educação, com cidadãos sendo atendidos por professores e médicos e enfermeiros, funcionários e empregados públicos, em creches, escolas e hospitais públicos.<sup>35</sup> Também podem se dar de forma indireta, por meio de leis e regulação, com a aplicação de tributos e isenções fiscais, ou com a concessão de crédito incentivado e garantias de bancos e agências estatais. Neste segundo caso, o mercado e o setor privado são "canais" estimulados por políticas públicas por meio dos quais o Estado pretende atingir seus objetivos.

Com o aumento das demandas por intervenções estatais, sejam elas diretas ou indiretas, por regulação, o poder estatal, seus procedimentos e funcionalismo também se expandem. Na verdade, a própria administração pública possui mecanismos que reforçam essa tendência expansionista. Não se tratam necessariamente de motivações egoístas, como a busca por mais relevância e, com isso, maior remuneração e/ou controle orçamentário, mas também de interesses legítimos da burocracia e da classe política. Isso ocorre, por exemplo, quando há um compromisso efetivo com o eleitorado e com as políticas públicas e missões assumidas.

---

pode ser observado quanto a atividades administrativas, contábeis e financeiras. A chamada educação à distância é outra tendência que, a despeito de questões pedagógicas, se implementada, permite reduzir a necessidade de empregados/funcionários de atividades sociais.

<sup>35</sup> Atividades de policiamento e de advocacia pública, como defensoria pública, são outros exemplos que têm em comum o fato de serem intensivas em mão de obra.

Em oposição ao Estado policial da primeira modernidade, portanto, o Estado de bem-estar vê sua capacidade administrativa incrementada, assume novas prerrogativas e intervém direta e indiretamente na sociedade com políticas macroeconômicas de desenvolvimento, sociais — saúde, educação, assistência e previdência, principalmente —, de infraestrutura, entre outras. Na segunda fase da modernidade, passa a participar mais ativamente da vida cotidiana dos cidadãos, mesmo que estes não se deem conta disso. O mercado deixa de desempenhar de forma exclusiva a função de dar parâmetros e moldar a vida social, que é assumida também pelo Estado (DOMINGUES, 2019).

A expansão das prerrogativas e intervenções do Estado de bem-estar, bem como de sua burocracia, implica aumento do orçamento destinado ao custeio de suas atividades e estrutura. Para tanto, sua capacidade de tributação é essencial, e é por meio dela que qualquer Estado, seja ele mínimo ou de bem-estar social, extrai recursos da sociedade de forma regular. Nesse caso, a tributação é uma atividade-meio, mas também pode ser uma atividade-fim, como visto, quando o Estado institui impostos e taxas para regular e influenciar atividades sociais. Em ambas as situações, porém, a capacidade de tributar não depende apenas da estrutura estatal, mas também está condicionada ao grau de reconhecimento e legitimidade de suas atividades e propostas. Isso significa que cidadãos estão mais dispostos a contribuir quando veem sentido e são beneficiados indireta ou, principalmente, diretamente pelos serviços públicos providos. Nesse caso, estão menos propensos a contestar ou buscar evadir o pagamento de tributos. E isso, por sua vez, está relacionado com solidariedade entre os integrantes da sociedade.

O incremento do poder estatal e de sua burocracia costuma ser interpretado de modos distintos. Desde uma perspectiva otimista, caso responda às reivindicações da sociedade por mais e melhores direitos e aja em prol da cidadania, é possível entender que sua expansão contribui para o aumento da liberdade e prosperidade gerais. Adotando-se uma ótica pessimista, ao contrário, pode-se esperar que o aumento das capacidades de intervenção do Estado resulte em autoritarismo, restringindo e cerceando direitos, caso enfatize as atividades de controle social e repressão além dos níveis que seu funcionamento regular pressupõe. As experiências totalitárias nazifascistas e stalinista do século XX, bem como os governos autoritários recentes na América Latina e Europa, são exemplos disso.

#### **2.2.4 Estado de bem-estar social e representação política**

As reivindicações pelo reconhecimento de direitos sociais e por políticas de bem-estar apresentadas pela sociedade, em especial pela classe trabalhadora, foram o principal motivo para a expansão das prerrogativas e atividades estatais verificada a partir de fins do século XIX e que atingiu seu ápice entre o término da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970. Isso envolveu a capacidade de esse estrato social ter seus interesses considerados e influenciar a agenda política, o que, por sua vez, implicou mobilização social e representação ampliada — isto é, expansão da democracia representativa liberal.

Essa ampliação da representação política começou a ocorrer no século XIX, com o começo da expansão dos direitos políticos, mas só se concretizou efetivamente no século XX, com a universalização do sufrágio. Antes disso, não havia espaço para as classes populares e trabalhadoras intervirem por meio da política oficial, e apenas as elites se beneficiavam do sistema representativo e do acesso que ele dava ao Estado. Com as transformações, novos grupos puderam participar do sistema político e influenciar a atuação estatal.

Enquanto a participação política era restrita, sob o modelo representativo parlamentar (MANIN, 1997),<sup>36</sup> modernos partidos inexistiam e, de certa forma, havia uma relação direta, individual e pessoal, entre representantes e representados, com base no pertencimento a uma mesma comunidade geográfica, a um ramo profissional, em interesses específicos ou outro tipo de afinidade (DUVERGER, 1957). Os representantes eleitos eram cidadãos com destaque social que contavam com liberdade para votar conforme seu próprio julgamento, sem compromissos externos ao parlamento, foro em que se buscava a formação de consenso, ou de maioria, e onde existia possibilidade de convencimento e mudança de opinião. Indivíduos eleitos não consistiam, assim, em porta-vozes, mas em autoridades investidas da confiança e da delegação de poderes de seus eleitores, numericamente restritos. Pautas e temas não eram objeto de campanhas eleitorais, mas eram encampados por organizações externas que exerciam pressão sobre os representantes. Dada a possibilidade de desconexão entre a opinião popular e as decisões parlamentares, havia risco de agitação e desordem pública.

A extensão do sufrágio — e também a ampliação das prerrogativas parlamentares — implicou mudanças no relacionamento entre representantes e representados, e a massificação do eleitorado estimulou o surgimento e reforçou o papel de mediação desempenhado pelos partidos políticos (DUVERGER, 1957; MANIN, 1997). Estes constituem-se com o objetivo de

---

<sup>36</sup> A partir do tipo de representação que promovem, Manin (1997, p. 193-235) identifica três tipos de governos: (i) "governo representativo parlamentar", que vigorou até fins do século XIX; (ii) "democracia de partidos", a partir de fins do século XIX, com a expansão do sufrágio, até os anos 1970; e (iii) "democracia de público", vigente desde os anos 1970.

dar notoriedade e angariar votos para novos candidatos, no início, principalmente, para aqueles ligados à classe trabalhadora. Tornam-se aparatos administrativos, organizados de forma burocrática e hierárquica, que ensejam o surgimento de lideranças com interesses e expectativas próprias. Michels (1982) já havia apontado, com sua "lei de ferro da oligarquia", a existência de um tendência inevitável — em função da multiplicação dos objetivos e atribuições organizacionais, da divisão interna de tarefas e da conseqüente especialização necessária — à formação de oligarquias em qualquer órgão representativo da coletividade. Diferentemente do que ocorria antes da ampliação do sufrágio, no chamado modelo representativo parlamentar, quando as elites políticas se formavam em função de *status* pessoal, social e local, as novas lideranças partidárias se constituíram com base em suas habilidades burocráticas e de mobilização.

De qualquer forma, a ampliação da participação e a conseqüente introdução de partidos políticos fez com que a confiança e a intenção de voto passassem a estar associadas a essas instâncias intermediárias, e não mais a indivíduos, o que proporcionou um grau considerável de estabilidade ao sistema eleitoral por meio da formação de preferências partidárias. As divisões políticas também passaram a refletir a estrutura de classes — outro fator que concorre para a fidelidade partidária e a estabilidade eleitoral —, sendo os exemplos mais notórios aqueles que envolveram partidos da classe trabalhadora (MANIN, 1997).

Como o relacionamento entre representados e representantes passou a envolver organizações intermediárias, programas e plataformas políticas — e não mais características individuais — ganharam relevância para os eleitores, ainda que a identidade de classe e a noção de pertencimento continuassem a ser determinantes para a formação de preferências partidárias e de voto. Do outro lado, os representantes eleitos perderam a liberdade para votar como outrora, quando o faziam conforme seus entendimentos individuais. Passaram a estar vinculados aos partidos pelos quais — e devido aos quais — foram eleitos, possuindo delegação estrita de poderes e sendo como que seus porta-vozes. Isso era tanto mais verdadeiro para os partidos ligados aos trabalhadores e sindicatos, que, devido às suas origens, tinham maior tendência à centralização do poder e à disciplina sob os parlamentares eleitos (DUVERGER, 1957; MANIN, 1997).

Os partidos políticos de massa não apenas passaram a organizar a competição eleitoral, mas também eram centrais no processo de formação da chamada opinião pública e no debate público. Eram eles os principais responsáveis pela organização de campanhas de mobilização e manifestações. A imprensa e os meios de comunicação e expressão estavam ligados aos partidos e forças políticas em disputa e orientavam politicamente o eleitorado, que tendia a estar

pouco exposto a ideias e visões contraditórias — e isso é mais um fator que concorre para reforçar a estabilidade das preferências políticas. Nesse cenário, a expressão política independente ficava, de certo modo, restringida.<sup>37</sup>

Como resultado de tudo isso, o posicionamento político dos representantes eleitos e a opinião pública eram necessariamente coincidentes. O sufrágio ampliado e a identificação dos eleitores com partidos e representantes, escolhidos com base em plataformas e programas, permitiu mais proximidade entre o governo eleito e os anseios e o controle populares.

Assim, na chamada “democracia de partido”, o parlamento deixou de ser um foro para discussões e persuasão, tal como era no regime “representativo parlamentar”, tornando-se uma arena que contrapunha interesses sociais divergentes. Dessa forma, refletia o equilíbrio das forças políticas em disputa, o que, dada a maioria quantitativa da classe trabalhadora, tendia a favorecer — até certo ponto, como visto no primeiro capítulo — a social-democracia e as pautas populares.

Nessa configuração, a disposição das forças políticas pode se apresentar de forma inflexível, o que implica apenas vitórias e derrotas totais e pode resultar em confrontos abertos e violentos. Segundo Manin (1997), tais riscos são potencializados mais ainda pela tendência à estabilidade eleitoral, mas, surpreendente e paradoxalmente, acabam incentivando concessões como forma de evitar confrontos deflagrados.

Przeworski (1999) já alegou que a expectativa de alternância de poder é benéfica por promover a regulação pacífica de conflitos políticos. Para o autor, por um lado, a expectativa de um resultado diferente em um pleito futuro estimula os atuais derrotados a aguardarem uma próxima oportunidade e a não partirem para um confronto aberto, que tende a ser mais custoso. Por outro, a ameaça de rebelião também estimula os atuais incumbentes a moderar seus comportamentos e a deixar o poder ao fim do mandato em caso de derrota.

Manin (1997) leva essa perspectiva adiante ao propor que, no exercício do poder, os grupos dominantes devam fazer concessões aos grupos politicamente mais fracos, com vistas a uma acomodação tranquila das disputas. Ignora assim que, mesmo nessa nova conjuntura mais favorável à classe trabalhadora, e apesar de eleitoralmente mais fracos, as elites e o empresariado tradicionais são favorecidos pela lógica do sistema capitalista vigente.<sup>38</sup> Não se

---

<sup>37</sup> Isso não significa que não houvesse liberdade de opinião, mas que ela deveria se manifestar como liberdade de oposição (MANIN, 1997).

<sup>38</sup> Duas outras ressalvas podem ser feitas a interpretações apresentadas por Manin (1997). Ao propor que o desenvolvimento da representação política moderna se deu em três etapas, com três modelos distintos e subsequentes, o autor afirma que, no período democrático partidário, que vai de fins do século XIX à década de 1970, foi possível observar uma tendência à organização da sociedade em torno de dois pólos, conservador e socialista, cada um com valores e visões sobre cultura, sociedade e economia distintos (p. 209/210). Esse

pode considerar que esse sistema seja neutro ou desconsiderar a hegemonia do capital e a dependência do Estado por lucros e tributos do setor privado para viabilizar políticas públicas de desenvolvimento e de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1985; ESPING-ANDERSEN, 1990; NEUMANN, 2017; OFFE, 2019; PRZEWORSKI, 1985). Isso não significa afirmar, como faz o marxismo clássico, que, sob o capitalismo, o Estado seja mero instrumento do capital ou que seu executivo seja " *um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa*" (MARX, 2005, p. 42). Entretanto, deve-se ter em mente, que, ainda que esteja ocupado por representantes da classe trabalhadora, o aparato estatal permanece inserido e submetido à dinâmica capitalista.

Esping-Andersen (1985; 1990) destoa dos demais autores citados acima por acreditar que alianças de classes não conduzem invariavelmente ao fracasso da luta social-democrata pela superação da ordem vigente. Concorda com eles que, em uma economia capitalista de mercado, direitos sociais emancipam os trabalhadores frente à coerção para que vendam sua força de trabalho e sob quaisquer condições. Acrescenta, porém, — e aí reside sua peculiaridade — que, se promovidos por meio de políticas sociais desmercantilizantes e que minimizem a estratificação social, tais direitos têm o condão de promover solidariedade entre distintos estratos sociais de forma a possibilitar a reforma da sociedade em direção ao socialismo — o que todavia resta a ser demonstrado.

Em que pese a experiência social-democrata escandinava ter sido singular no sentido de promover um alto grau de desmercantilização e modesta estratificação, as políticas sociais ali implementadas não deixaram de estar submetidas ao capitalismo. A prestação dos serviços de bem-estar pelo Estado seguiu dependendo da arrecadação sobre as atividades econômicas realizadas em um ambiente de mercado e cujos meios de produção eram, em geral, propriedade privada de empresários. E, dessa forma, ainda que em condições de trabalho e de vida excepcionais, se considerados coletivamente, os trabalhadores continuaram dependentes da submissão ao mercado de trabalho. Se, devido à bonança e ao otimismo vigente nos chamados

---

entendimento, no entanto, não permite apreender as diferenças apontadas acima em relação aos Estados de bem-estar liberal, conservador e social-democrata. Mais ainda, oculta o fato de que, nos países capitalistas centrais, após a Segunda Guerra Mundial, a tradição conservadora perdeu relevância política — mas não deixou de existir, é importante ressaltar — quando comparada com o liberalismo e o socialismo/social-democracia. Assim, estas duas correntes se tornaram protagonistas nas disputas eleitorais, e o conservadorismo, a terceira força.

Além disso, Manin também credita à industrialização e aos conflitos a ela ligados as transformações no sistema representativo em direção à universalização do sufrágio (p. 210). Tal como outros estudiosos do Estado de bem-estar, confunde-se e não identifica como causa principal das tensões e reivindicações sociais o avanço do liberalismo e a disseminação gradual do mecanismo de mercado por diferentes instâncias da vida social.

*les trente glorieuses* isso não estava claro, os acontecimentos e dificuldades vivenciados a partir dos anos 1970 não deixariam dúvidas quanto a isso.

De todo modo, seja devido a concessões voluntárias, como alegado por Manin (1997) — o que, aqui, se considera improvável — ou devido à dificuldades por conta da submissão ao sistemas econômico e da adesão ao sistema político-eleitoral, o fato é que os representantes da classe trabalhadora que chegaram ao poder foram incapazes de transformar a sociedade por meio de reformas.<sup>39</sup> Não se deve esquecer que, se o sistema democrático partidário de massas permitiu a chegada da classe trabalhadora ao poder político, ele também implicou empecilhos para a formação de maiorias parlamentares e, conseqüentemente, para a implementação de seus planos transformadores — vide as discussões de Przeworski (1985) e Esping-Andersen (1985) no capítulo 1. Assim, em vez de reformá-la, a social-democracia buscou regular a sociedade, o que implicou concessões.

Na prática, programas de governo precisam ser, ao menos parcialmente, revistos e adaptados, e isso implica algum grau de independência da representação. Não se trata, porém, de independência dos representantes eleitos em relação aos partidos, mas dos partidos em relação aos representados para que, dada a forma como a realidade se apresenta, se possa avaliar até que ponto é possível efetivamente implementar os programas de governo e eventualmente ajustar e/ou rever planos previamente traçados. Ajustes e revisões programáticos também se fazem necessários para viabilizar negociações e concessões, e, assim, o sistema político.

Sob esse modelo democrático de partido, construções de posicionamentos, negociações, alianças e tomadas de decisões, intra e interpartidárias, ocorrem em outras instâncias, prévias e externas ao parlamento. Um exemplo disso foi a criação e a institucionalização de arranjos neocorporativistas — como conselhos econômicos e sociais ou comissões de planejamento de investimento<sup>40</sup> — para facilitar consultas e a formação de entendimentos entre os interesses sindicais, empresariais e governamentais.

Típicas de governos sociais-democratas, essas instâncias viabilizam a concertação de interesses concorrentes, é verdade, mas, em certa medida, às custas da representação democrática. A política é assumida por interesses organizados e realizada em foros semi-

---

<sup>39</sup> Nos países capitalistas avançados, a crença na via revolucionária já havia perdido força desde a primeira metade do século XX. Com a divulgação, da década de 1950, dos feitos do comunismo soviético sob o comando de Josef Stalin, também a ortodoxia do partido comunismo passou a ser mais questionada.

<sup>40</sup> Recentemente, no Brasil, uma instância semelhante a essa — o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) — foi uma das primeiras medidas instituídas no primeiro mandato do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Neste caso, além de representantes do capital e do trabalho, participavam do CDES integrantes de movimentos sociais, lideranças religiosas, personalidades ligadas ao setor cultural, entre outras categorias.

privados e pouco participativos. Em seu lugar, são introduzidas relações do tipo funcional. A separação institucional do poder político em relação às dimensões econômica e social, típica da modernidade, também fica descaracterizada em algum grau (OFFE, 2019).

Apesar de mais fracos em termos representativos e eleitorais, o capital e os interesses privados participavam das negociações nessas instâncias em paridade com o trabalho. Na verdade, ao manterem seus poderes econômicos preservados, elites e empresários tinham condições de limitar os termos das negociações em andamento mediante ameaça de não-investimento. Os representantes da classe trabalhadora, em contrapartida, e em que pese estarem amparados pela maioria numérica, viam sua capacidade de negociação restringida.

Esse tipo de arranjo se replicou em diversos países em que a classe trabalhadora assumiu o poder, tornando-se ícone da política de conciliação de classes. Estava limitado, contudo, por alguns fatores. Um deles é que a viabilidade da concertação social por meio desses foros parece estar condicionada ao crescimento econômico, e crises inviabilizam o tipo de relacionamento harmônico necessário. Também implica a exclusão da pauta política de temas de interesse da classe trabalhadora, mas de difícil negociação. Carece ainda de legitimidade — uma vez que foge das práticas políticas tradicionais e reconhecidas — e compromete a proximidade e o controle social, ainda que limitados, que a democracia partidária em tese permite. Por tudo isso, arranjos neocorporativistas tendem a ser instáveis e não-duradouros.

Simbolizam, contudo, a política como jogo de soma positiva, isto é, como possibilidade de promover os interesses de todas as partes envolvidas, ainda que em intensidades e momentos diferentes. Trata-se de uma característica do período áureo do capitalismo e do Estado de bem-estar, viabilizada não apenas pela democracia partidária mas também pela teoria e pelas políticas econômicas keynesianas. Por um lado, o keynesianismo reforçava importância do lucro e da acumulação, dado que possibilitavam tributação e eram resultados de investimentos, fatores necessários para o custeio de políticas públicas e para a geração de empregos e aumentos de salários, respectivamente. Por outro, justificava aumentos salariais e serviços públicos de bem-estar, já que asseguravam consumo, capacitação e compromisso com trabalho (OFFE, 2019).

### 3 LIMITES E CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Os cerca de trinta anos entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o primeiro choque internacional de preços do petróleo foram um período de consagração do Estado de bem-estar. A despeito das diferenças existentes entre políticas sociais conservadoras, liberais e social-democratas (ESPING-ANDERSEN, 1990), o keynesianismo foi um denominador comum entre as distintas configurações que os Estados assumiram em diferentes nações do centro capitalista. Sua teoria e prática viabilizou o equilíbrio entre capital e trabalho, com o Estado como fiel da balança — fossem hegemônicas as forças conservadora, liberal ou social-democrata. A gestão keynesiana se tornou central para políticas de regulação, pleno emprego, administração da demanda agregada, bem-estar social, entre outras. Sob esse aspecto, tratou-se de um bem-estar keynesiano (OFFE, 2019).

No período, a atuação estatal teve ampla legitimação, e havia o entendimento generalizado — ao menos para a maior parte da população — de que o Estado deveria proporcionar crescimento econômico, emprego e qualidade de vida a seus cidadãos, podendo interferir nos processos de mercado se e quando necessário.

Os trabalhadores<sup>41</sup> também ganharam projeção nesse contexto. Assegurado pelas políticas keynesianas e potencializado pelo sistema fordista de produção, seu consumo estimulou o crescimento e o progresso em níveis inéditos. Foi também a classe que organizou partidos políticos e sindicatos e mobilizou intelectuais para encamparem suas demandas.

A concertação de interesses constituída foi fruto de uma conjuntura específica — formada pela ampliação dos direitos políticos, por uma grave crise econômica iniciada em 1929, por duas guerras mundiais (entre 1914 e 1918 e entre 1939 e 1945; em ambos os casos, com o continente europeu como palco principal) e pela ameaça comunista soviética — que empoderou o trabalho, habilitando-o a colocar o capital na defensiva e assumir certos compromissos.

Entretanto, após três décadas de vigência desse arranjo, as tensões entre lucro e justiça social, entre capital e trabalho voltaram a se acirrar. Iniciou-se então um processo histórico por meio do qual prosperidade e solidariedade apoiadas por intervenções estatais e restrição — em maior ou menor grau — ao lucro deram lugar ao neoliberalismo, ao individualismo e a tendências pró-mercado. As dificuldades econômicas experimentadas a partir de meados dos

---

<sup>41</sup> Por trabalhadores, designam-se aqui os estratos sociais que dependem de seus trabalhos remunerados para sobreviver, sejam eles do segmento industrial, do setor de serviços, profissionais liberais — em suma, assalariados não-detentores dos meios de produção.

anos 1970 serviram de estopim para mudanças, mas sozinhas, não explicam tudo. O objetivo deste capítulo é discutir como e por que isso ocorreu.

O texto a seguir se inicia com uma revisão dos acontecimentos que, desde fins dos anos 1960, levaram as nações capitalistas centrais — isto é, os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental — a verem regimes "capitalistas democráticos" (STREECK, 2014), de bem-estar keynesiano, substituídos por regimes neoliberais marcados pelo predomínio do livre-mercado e pelo enfraquecimento da participação. Na sequência, são discutidos os fatores sistêmicos que provocaram essa transição de um jogo de soma positiva, em que todos se beneficiavam, para um jogo de soma negativa, em que os ganhos de uns poucos implicavam perdas para a maioria. São discutidas também as mudanças políticas que configuraram a desdemocratização do regime. Finalmente, a crise do Estado de bem-estar social é avaliada sob a ótica da solidariedade e são discutidos os aspectos financeiros, filosóficos e ideológicos que contribuíram para o seu declínio.

### **3.1 A reação do capital no pós-Segunda Guerra Mundial**

Em meados do século XX, após o fim da Segunda Guerra Mundial, vigia nas nações capitalistas centrais um regime que aliava: (i) um sistema fordista de produção e consumo de massas, cujas tecnologia e organização do trabalho elevaram a produtividade e permitiram a fabricação barata de bens em grande quantidade, bem como aumentos de salários; (ii) um sistema público de administração keynesiana de demanda e de políticas de bem-estar — mais ou menos ativo e generoso, conforme o país em questão —; e (iii) uma democracia partidária de massas, que favorecia politicamente — de maneira inédita, mas não irrestrita — a classe trabalhadora. Após um longo período de disputas entre capital e trabalho, tal conjunção permitiu conciliar os interesses de empresários e trabalhadores, assegurando expansão de mercados e lucros para os primeiros e ganhos materiais e redução da insegurança inerente à vida sob o capitalismo de mercado para os segundos.

Além de proporcionar aos governos sociais-democratas uma linha de atuação própria, que permitia perseguir o pleno emprego e prover políticas de bem-estar aos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1985; PRZEWORSKI, 1985), Crouch (2009) afirma que o keynesianismo também foi uma das formas pelas quais as elites de diferentes países procuraram se resguardar diante das reivindicações populares e resolver o dilema com que se deparavam entre

instabilidade do mercado e necessidade de consumo de massa, própria do sistema fordista. No imediato pós-Segunda Guerra, tomando por base as experiências recentes dos dois conflitos mundiais e da crise financeira internacional iniciada 1929, a propensão dos indivíduos ao consumo era bastante limitada por uma alta aversão a riscos. Como solução, o Estado teria assumido o papel de, em tempos de maior incerteza, investir como forma de estimular a economia e, em tempos de inflação, reduzir suas despesas para diminuir a demanda. Em paralelo, os mecanismos públicos de proteção social — saúde, previdência, habitação, assistência social etc. — cumpriam o papel de resguardar a vida dos trabalhadores. O intuito com isso era criar estabilidade e confiança para que a população consumisse e movimentasse a economia.

Houve variações na adoção desse arranjo, em especial quanto aos componentes keynesiano e de políticas de bem-estar, ainda que, devido ao comércio internacional, o sistema capitalista como um todo tenha se beneficiado. Um grupo seletivo de países, entre eles as nações escandinavas e o Reino Unido,<sup>42</sup> adotaram amplamente a gestão de demanda keynesiana — em momentos de depressão econômica e baixa confiança, seus governos assumiam dívidas e realizavam despesas para estimular a economia; em momentos de inflação, quando a demanda era excessiva, buscavam reduzir suas despesas e suas dívidas — e políticas sociais de bem-estar. Outra estratégia foi preservar e estimular segmentos específicos das economias nacionais, considerados estratégicos, enquanto o restante do setor produtivo recebia menos atenção estatal;<sup>43</sup> França e Itália constituíram exemplos dessa alternativa. Também era possível orientar a produção e o crescimento econômicos para fora, como ocorreu na Alemanha: nesse caso, o consumo de outros países garantiu a manutenção das atividades produtivas e dos empregos, e, ao menos inicialmente, as políticas domésticas buscaram mais propiciar condições para exportar que prover bem-estar aos trabalhadores.<sup>44</sup> Políticas sociais foram implementadas, fortalecendo o mercado e a confiança dos consumidores internos, mas a orientação ao exterior permaneceu a tônica (CROUCH, 2009). O caso estadunidense, por fim, era peculiar, dado que o país havia se tornado a principal economia mundial. Não tendo sofrido com a destruição da

---

<sup>42</sup> Neste ponto, Crouch (2009, p. 386) iguala as experiências de bem-estar das nações escandinavas e do Reino Unido, mas deve-se lembrar que Esping-Andersen (1990) aponta diferenças quanto ao desenho, aos objetivos e aos efeitos das políticas sociais na Dinamarca, Noruega e Suécia e — em que pese a existência de algumas instituições universalistas, como o National Health Service (NHS) — o Reino Unido.

<sup>43</sup> Outro setor normalmente atendido pelos Estados era a agricultura, em que muitos cidadãos ainda estavam empregados (CROUCH, 2009, p. 385).

<sup>44</sup> Como visto, na Alemanha, também existiam diferentes categorias de trabalhadores com direitos sociais distintos (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Segunda Guerra, foi especialmente beneficiado — e também beneficiou outros países — com a concessão de financiamentos e empréstimos para a reconstrução europeia (Plano Marshall) e com o comércio internacional. Despesas estatais militares no contexto de Guerra Fria também cumpriram a função de estimular a economia norte-americana e manter o pleno emprego (CROUCH, 2009; HARVEY, 2014).

Por algum tempo, esse arranjo entre capital e trabalho, apresentado acima em linhas gerais, pareceu dar conta de dificuldades sistêmicas que até então haviam se apresentado. Isso, contudo, não durou mais que três décadas.

A história desde fins da década de 1960 pode ser interpretada como um período de declínio desse chamado "capitalismo democrático" e de crise do Estado de bem-estar social, que, por algum tempo, lograram conciliar participação das massas trabalhadoras com lucros e expansão de mercados (STREECK, 2018). Inflação, endividamentos estatal e privado e aquisição de dívidas privadas por bancos centrais foram as formas por meio das quais os Estados buscaram, sucessivamente, sustentar a demanda e evitar confrontos diretos entre o capital e as massas. A implantação de cada uma dessas soluções correspondeu, grosso modo, às décadas de 1970, 1980, 1990 e anos 2000, respectivamente.

Na prática, esse desenvolvimento histórico correspondeu à transição do compromisso capital-trabalho que se configurou em meados do século XX para o neoliberalismo, predominantemente financeiro, hegemônico na atualidade. Cada crise que se apresentou foi acompanhada de uma solução, que, no entanto, mostrou-se temporária e renunciou uma nova rodada de problemas. Se a demanda conseguiu, de uma forma ou de outra, ser mantida — e os interesses do capital, atendidos —, verificou-se a progressiva liberalização do regime keynesiano e o enfraquecimento das políticas sociais e, com isso, da segurança e das condições de vida dos trabalhadores — ainda que a manutenção da capacidade de consumo das massas tenha, em algum grau, disfarçado essa decadência.

As interpretações de Crouch (2009) e Streeck (2018) se aproximam quanto ao entendimento sobre o espírito que dominava os centros capitalistas até os anos 1960: havia um otimismo geral por parte dos cidadãos e do Estado quanto ao controle sobre o capitalismo, suas contradições, instabilidade e externalidades. Os detentores do capital, no entanto, não compartilhavam dessa opinião e, crescentemente, tendiam a considerar suas margens de atuação e lucro estreitas demais. Por isso, não tardaram a começar a questionar os termos da concertação social estabelecida.

De fato, o contexto que havia propiciado a construção do arranjo capitalista democrático de meados do século XX — isto é, a conjuntura composta pela ameaça soviética, pela

reconstrução europeia<sup>45</sup>, pela expectativa moderada de lucro por parte do capital, entre outros fatores — começou a se transformar a partir dos anos 1970. As décadas anteriores, período em que a social-democracia tinha constituído a principal força do cenário político, haviam presenciado um crescimento constante dos ganhos e das expectativas dos trabalhadores. Desde o final da década de 1960, porém, o crescimento econômico havia começado a arrefecer. Ao mesmo tempo, os protestos de 1968 e os movimentos grevistas na primeira metade da década de 1970 aumentaram as preocupações do capital, que alegava não ter mais espaço para concessões.

A solução encontrada pelos Estados, nos anos 1970, para o impasse surgido entre capital e trabalho foi a adoção de uma política monetária que permitiu conceder aumentos salariais aos trabalhadores sem que houvesse aumentos de produtividade correspondentes. Internacionalmente, ao final de 1973, verificou-se uma primeira elevação brusca do preço internacional do barril de petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), mais que triplicando em poucos meses. Em 1979, houve um segundo choque no preço do insumo, que, dessa vez, mais que duplicou (BANCO MUNDIAL, 2022; HARVEY, 2014). Aliada às crises internacionais do petróleo, a política de aumentos salariais provocou um processo inflacionário, que, com a perda de valor da moeda, causou uma redução de investimentos privados. Dessa forma, o resultado obtido foi inflação com redução da atividade econômica, isto é, estagflação.

Enquanto houve crescimento econômico, persistiu o consentimento das elites em ter seus ganhos restringidos em algum grau em prol de benefícios para a classe trabalhadora. A combinação de inflação e estagnação das atividades, porém, impôs perdas ao capital, o que motivou sua reação. Os argumentos neoliberais e seu receituário econômico<sup>46</sup> legitimaram e proporcionaram as justificativas para as mudanças que permitiriam a recuperação do poder pelas elites econômicas (HARVEY, 2014).<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> A reconstrução europeia no pós-guerra — assim como os próprios esforços de guerra durante o conflito — foi conduzida eminentemente pelos governos nacionais, o que também favoreceu o protagonismo estatal frente ao setor privado.

<sup>46</sup> Foucault (1997) e Slobodian (2018) distinguem o ordoliberalismo germânico do neoliberalismo da Escola de Chicago. As duas correntes criticam um suposto excesso de governo, mas, enquanto a primeira reconhece a necessidade de marcos institucionais e jurídicos e de algum grau de intervenção econômica e social para garantir liberdade aos processos econômicos sem distorções, o neoliberalismo é mais radical e busca mesmo estender a racionalidade de livre mercado a outros domínios não-econômicos. Apesar disso, como ambas se opunham à atuação do Estado no arranjo capitalista democrático, optou-se aqui por usar o termo "neoliberal" indistintamente.

<sup>47</sup> A reação do capital não implicou necessariamente o retorno dos mesmos grupos ao poder econômico. O setor financeiro e seus gestores — *chief executive officers* (CEO), membros de conselhos de administração, altos-executivos de instituições financeiras e jurídicas, por exemplo — tornaram-se a nova elite hegemônica. Alguns

O ano de 1979 pode ser considerado um marco inicial para essas mudanças. No Reino Unido, Margaret Thatcher foi eleita primeira-ministra e governou com vistas a desconstruir instituições e políticas solidárias de bem-estar, enfraquecer os sindicatos, privatizar ativos públicos e reduzir impostos como forma de promover investimentos privados e superar a crise. Nos Estados Unidos, o Federal Reserve Bank (FED) sob a gestão de Paul Volcker, buscando combater a inflação, elevou as taxas de juros, o que provocou uma recessão e, devido ao aumento do desemprego, também enfraqueceu os sindicatos.

Medidas de combate à inflação não eram novidade, tendo sido adotadas desde muito antes dos anos 1970 nos Estados Unidos e na Alemanha, por exemplo. Até então, contudo, existia um compromisso com políticas de bem-estar e pleno emprego, bem como a aceitação do papel desempenhado pelas organizações representantes dos trabalhadores.

Eleito presidente norte-americano em 1980, Ronald Reagan manteve as políticas anti-inflacionárias, promoveu cortes orçamentários e tributários e desregulou as atividades produtivas e o setor financeiro.<sup>48</sup> Tal como do outro lado do Atlântico, o resultado foi crise econômica, demissões e acirramento das desigualdades. Em pouco tempo, essas medidas constituiriam a nova ortodoxia econômica.<sup>49</sup>

Dado que foram adotadas nos dois principais centros capitalistas mundiais — principalmente, mas não exclusivamente —, o aumento das taxas de juros e outras medidas estabilizadoras causaram recessão e desemprego em todo o mundo. Isso ajuda a entender a relativa baixa resistência da sociedade e dos trabalhadores frente ao início do processo de desmonte das políticas keynesianas e sociais, acompanhado do enfraquecimento de sindicatos e da implantação de reformas liberalizantes.

Outros fatores também ajudam a explicar a passividade da sociedade diante das mudanças observadas no período. Ganhos de produtividade e realocação da produção na periferia capitalista (globalização) reduziram salários e acabaram com postos de trabalho, o que afetou

---

segmentos tradicionais, como energia, mantiveram relevância e novos setores, como biotecnologia e tecnologia da informação, ascenderam (HARVEY, 2014, p. 39-44).

<sup>48</sup> Vale lembrar que, desde 1971, o sistema de paridades de Bretton Woods, estabelecido em 1944 e que havia instituído o padrão ouro-dólar como referência para as demais moedas, tinha chegado ao fim. A flutuação generalizada dos câmbios em um contexto de integração financeira sem controle favoreceu o estabelecimento e o crescimento de fluxos especulativos.

<sup>49</sup> Harvey (2014, p. 17-19) comenta que o Chile sob o governo do ditador Augusto Pinochet serviu como experiência pioneira de neoliberalização, cujos aprendizados seriam utilizados nos anos vindouros. No período, a economia do país foi reestruturada segundo as ideias e teorias da Escola de Chicago: nacionalizações foram desfeitas, ativos públicos foram desestatizados, recursos naturais passaram a ser explorados pela iniciativa privada de forma não-regulada, a seguridade social foi privatizada e o comércio internacional, os fluxos financeiros e os investimentos estrangeiros foram facilitados.

politicamente a classe trabalhadora industrial, que viu sua relevância reduzida. Se outrora, apesar de nunca haver formado maioria, era uma classe em crescimento, estava agora em declínio. Além disso, o setor de serviços assumia protagonismo, e, para benefício do capital, seus trabalhadores não estavam organizados nem possuíam agenda política. Outra categoria que ascendeu com a expansão das atividades estatais foram os funcionários e empregados públicos, mas, com eles, os governos puderam lidar pontualmente (CROUCH, 2009). Por fim, o mercado de capitais e o valor das ações assumiram o lugar até então ocupado pelas atividades produtivas como fonte de lucros e referenciais econômicos. Com isso, cada vez mais as empresas passaram a se guiar pelos aspectos financeiros, que representavam parcelas crescentes de seus ganhos (HARVEY, 2014).

Para Streeck (2018), o enfraquecimento dos trabalhadores — até então acostumados com a prosperidade proporcionada pelo keynesianismo e pelas políticas de bem-estar social — por meio do desemprego estrutural foi um dos objetivos com as mudanças promovidas pelo capital. Não se deve entender, porém, que as transformações nos processos industriais e a realocação produtiva tenham sido simples resultado de um plano de classe. Outra meta perseguida pelos empresários foi a redução dos tributos, usados para custear as políticas anticíclicas e os serviços sociais e que afetavam as margens de lucros. Um terceiro fator que não é mencionado pelo autor, mas que é razoável considerar, é o interesse na privatização e exploração de serviços até então prestados pelo Estado, como previdência, saúde, transportes, telecomunicações e mesmo atividades produtivas em setores específicos<sup>50</sup> — por exemplo, siderurgia na França ou energia no Reino Unido.

O aumento do desemprego devido às novas políticas adotadas também pressionou as despesas governamentais com seguridade social, em um momento em que a arrecadação estatal caía significativamente, e o controle da inflação reduziu a desvalorização da dívida pública, o que, por sua vez, reforçou a tendência de crescimento da relação dívida/produto interno bruto (PIB). Em que pese tenha se iniciado então um processo de revisão dos direitos sociais, uma diminuição repentina de políticas sociais em um momento de crise não era viável — tampouco o era um aumento brusco de tributos. Por isso, os anos 1980 viram os Estados recorrerem ao

---

<sup>50</sup> No contexto keynesiano, em muitos países, os Estados passaram a atuar, por meio de empresas públicas, em determinados setores econômicos, notadamente nos segmentos de crédito, energia, transportes, comunicações, carvão e minérios. O setor público atuava de forma complementar ao capital ou participava em segmentos que não davam lucro à iniciativa privada, mas que eram relevantes para o funcionamento das economias nacionais. Atuar em setores menos rentáveis ou deficitários e deixar a exploração de segmentos mais lucrativos para o setor privado permitiu futuramente a criação de um discurso sobre a suposta ineficiência do setor público, e isso favoreceu propostas para redução da atuação estatal e sua substituição pela iniciativa privada (PRZEWORSKI, 1985, p. 39).

endividamento — e o sistema financeiro encontrou em empréstimos a governos uma boa oportunidade de investimento em um cenário de recessão — como forma de enfrentar as adversidades com que se deparavam (STREECK, 2018).

O endividamento público, entretanto, mostrou-se um paliativo, e, já nos anos 1990, a dívida crescente e a capacidade de pagamento pelos Estados tornaram-se motivos de apreensão. Foi nesse contexto que uma nova onda de redução de despesas com serviços sociais públicos foi levada a cabo<sup>51</sup> e que organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, passaram a reforçar uma agenda de austeridade e liberalização junto a diversos países. Privatizações também caracterizaram o período.

A formação do chamado Grupo de Mont Pelerin — do qual participaram Friedrich von Hayek, Milton Friedman, Ludwig von Mises, entre outros —, em 1947, foi um momento-chave para a constituição de uma corrente de pensamento neoliberal, que, no entanto, permaneceu desprestigiada política e economicamente até os anos 1970. Nesta década, Hayek (em 1974) e Friedman (em 1976) foram premiados com o Nobel de Economia e, a partir de 1979, seus preceitos foram adotados pelos governos do Reino Unido e dos Estados Unidos e se disseminaram. A década de 1990 pode ser entendida como o coroamento da influência do neoliberalismo sob uma ótica sistêmica, tendo sido instituída uma nova ordem que organizou os Estados e submeteu suas políticas domésticas a estruturas supranacionais de governança com vistas a proteger o capital e assegurar seu livre fluxo internacional. A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, é simbólica nesse sentido (HARVEY, 2014; SLOBODIAN, 2018).

A despeito de todas essas mudanças, o capital seguiu dependente da estabilidade de demanda. Em fins do século XX, o chamado "keynesianismo privado" (CROUCH, 2009) configurou uma nova tentativa para superar o impasse em que o capitalismo se encontrava após períodos de inflação, recessão e endividamento público. Em resumo, essa solução consistiu em uma nova rodada de endividamento, dessa vez privado, que envolveu o crescimento do mercado de crédito para as populações de média e baixa rendas e instrumentos financeiros mais sofisticados para os estratos mais abastados.

Isso se verificou principalmente nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Irlanda. Nos demais países europeus, o keynesianismo privado não chegou a ser implantado. Em nações com a economia voltada à exportação — como a Alemanha —, por exemplo, as atenções se

---

<sup>51</sup> Como visto, os países escandinavos constituíram uma exceção por terem conseguido manter a universalidade e a qualidade dos serviços de bem-estar às custas de admitir alguma estratificação em função da renda e da tributação (ESPING-ANDERSEN, 1990).

concentraram mais em manter os preços competitivos no mercado externo, e menos em estimular o consumo doméstico. De toda forma, dadas a abrangência e a penetração do sistema financeiro internacional e a integração comercial entre os países, o modelo exerceu também grande influência sobre esses países.

As bases para o endividamento privado foram os preços dos imóveis, que cresceram contínua e significativamente e cujas hipotecas permitiram garantir empréstimos e financiamentos com valores mais altos. Em paralelo, o crédito oferecido por cartões de crédito também se expandia, e inovações financeiras, como securitização, derivativos e mercados futuros, que multiplicavam os recursos disponíveis, reforçavam essa tendência. Tais mecanismos foram possíveis porque as políticas anti-inflacionárias dos anos 1980 e 1990 tinham agido sobre os preços de bens de consumo e salários, mas não afetaram ativos financeiros, imobiliários e outros tipos de investimento.

Esse modelo, em que o crédito para as massas esteve lastreado em ativos — no caso, imóveis — e não na renda, permitiu concomitantemente a manutenção de lucros e de políticas que pressionavam para baixo a remuneração dos trabalhadores. Isso também ajuda a entender como trabalhadores comuns, sem estabilidade ou aumentos salariais, puderam manter a confiança para consumir.

O keynesianismo privado acabou sendo incorporado até mesmo pelas políticas públicas, com os governos passando a estimular a valorização imobiliária que permitia o endividamento das famílias e a movimentação da economia, como forma de compensação por reduções salariais e na prestação de serviços públicos. Os interesses das elites financeiras também passaram a representar os interesses da coletividade, cujo consumo daqueles dependia.

Essa solução, contudo, não foi duradoura e, mais uma vez, no biênio 2007/2008, uma nova crise econômica irrompeu,<sup>52</sup> tendo sido necessários socorros e intervenções estatais em instituições do sistema financeiro e de crédito e do setor produtivo.

Dessa vez, o problema residiu na ampla oferta de crédito lastreado em imóveis e não devidamente securitizada. Para Crouch (2009), avaliações de risco cuidadosas para a concessão de financiamentos não teriam permitido o consumo dos trabalhadores de rendas média e baixa. Por outro lado, a velocidade, o volume e a complexidade dos investimentos, dos instrumentos

---

<sup>52</sup> Antes disso, outras crises também existiram, como a dos "tigres asiáticos", a moratória da Rússia e o "estouro" da bolha de empresas da Internet. A crise do *subprime*, de 2007/2008, no entanto, ocorreu no centro do capitalismo e tomou outra dimensão, sendo comparada à crise de 1929 e tendo levado instituições importantes e tradicionais à falência ou a sofrerem intervenção governamental — como ocorreu, respectivamente, com o centenário banco de investimentos estadunidense Lehman Brothers e a Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), gigante norte-americana do setor de hipotecas e empréstimos.

financeiros e do compartilhamento de riscos dificultaram avaliações adequadas. Aliado à displicência das agências de *rating* e à flexibilização de padrões contábeis, tudo isso potencializou a negociação de ativos e de carteiras de crédito de forma imprudente e também maximizou os estragos da chamada crise do *subprime*. Coube, então, aos Estados nacionais socorrer os bancos e as instituições de crédito de modo a impedir que seus efeitos fossem ainda mais trágicos. Aos trabalhadores, no entanto, restaram tímidas políticas sociais ou o mercado.

As economias norte-americana e europeia seguiram em dificuldades ou com performances modestas em parte dos anos 2010. A situação adversa que enfrentaram envolvia aspectos financeiros, creditícios, fiscais e da chamada "economia real" — isto é, das atividades econômicas e de emprego — que se estimulavam reciprocamente (STREECK, 2014). O sofrimento e o desalento decorrentes desse cenário parecem ter colaborado para que contestações ao neoliberalismo ganhassem força, mas também para a ascensão de regimes autoritários, que se apresentaram como *antiestablishment*.

Como se não bastasse, em 2020, a pandemia de Covid-19 se alastrou pelo mundo, afetando atividades e trocas econômicas e gerando desemprego, além, é claro, de causar mortes, problemas de saúde e transtornos pessoais de toda sorte.

### **3.2 Contradições sistêmicas e declínio do arranjo de soma positiva**

Os acontecimentos posteriores aos anos 1970 podem, assim, ser entendidos como um movimento gradual de libertação da economia capitalista em relação às restrições e aos controles democráticos que lhe foram impostos em meados do século XX. Streeck (2014) e Crouch (2004) concordam quanto a isso. Para o primeiro, essa conciliação entre capital e trabalho em um arranjo que conseguiu limitar os anseios por lucros e pela expansão de mercados, submetendo-os aos interesses das massas não-proprietárias, foi algo singular e passageiro na história. Já o segundo recorre à imagem de uma parábola com concavidade invertida para ilustrar o desenvolvimento da democracia nos últimos dois séculos, em que os anos compreendidos entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os choques dos preços internacionais do petróleo correspondem a seu vértice, ao período de maior qualidade democrática — entendida pelo autor como a capacidade efetiva de os cidadãos influenciarem intencionalmente as políticas de governo.

A essa altura, pode ser útil avaliar, desde uma perspectiva sistêmica,<sup>53</sup> o processo de crise do regime que envolveu keynesianismo, com políticas de bem-estar de intensidade e qualidade variáveis, e democracia partidária. Tal arranjo não declinou exclusivamente devido à crise econômica iniciada com os aumentos dos preços do petróleo, que, no entanto, atuaram como catalizador. Uma tendência à estagnação já era perceptível, bem como tensões e insatisfações com alguns termos da conciliação de interesses, que se faziam notar desde fins dos anos 1960.

Claro está que o funcionamento da economia capitalista de mercado cria problemas sociais que não podem ser sanados apenas pelo próprio mercado, sendo necessárias ações estatais para resolvê-los. Sob essas condições, o Estado deve resguardar o capital dos efeitos colaterais sociais que produz, sem, contudo, comprometer sua posição central, dominante. Isso não significa dizer que o Estado seja mero instrumento a serviço dos interesses burgueses, mas que, em uma sociedade capitalista, busca harmonizar as dimensões econômica e produtiva da realidade com os processos de socialização que engendra (OFFE, 2019) — o que, é preciso frisar, pode ocorrer de formas variadas conforme a correlação de forças políticas e o resultado das disputas entre elas (ESPING-ANDERSEN, 1990). O Estado de bem-estar social organiza-se como resposta a essa necessidade.

De forma esquemática, Offe (2019) afirma que um regime que alia capitalismo de mercado e democracia liberal é constituído por três subsistemas que coexistem e interagem entre si: econômico, político-administrativo e normativo/de legitimação. O primeiro deles, econômico, é dominante e centrado no princípio de troca, que é norteador para o seu funcionamento. O Estado não organiza as atividades produtivas, apesar de poder acompanhar, planejar e regular a economia — neste caso, de forma indireta, por exemplo, por meio de incentivos ou desincentivos fiscais, ou direta, como quando constitui empresas públicas. A propriedade dos meios de produção e das empresas bem como as decisões sobre o que, como e quando produzir e realizar permanecem privadas.

Como visto, o subsistema econômico depende de intervenções estatais contínuas para dar conta dos problemas e dificuldades que ele próprio engendra. Isso é viabilizado por tributação, que transfere ao subsistema político-administrativo recursos para sua atuação. O subsistema político-administrativo, por sua vez, está ligado ao subsistema normativo/de legitimação pelas expectativas, necessidades e reivindicações percebidas e às quais responde com a prestação de

---

<sup>53</sup> Comentários de natureza sistêmica, porém, não implicam desconsiderar a agência dos atores nos processos. Apenas ajudam a identificar e entender forças e tendências sociais com as quais indivíduos, grupos e classes convivem e às quais se opõem ou com as quais contribuem, conscientemente ou não. Reconhece-se, assim, que contingências, ações intencionais e seus efeitos não-intencionais podem desempenhar papéis relevantes nos processos históricos.

serviços. Sua autonomia e legitimidade também dependem de sua relação com os cidadãos, cuja preferência e lealdade é expressada principalmente em pleitos eleitorais. O subsistema político-administrativo depende, portanto, ao mesmo tempo, indiretamente — mas fundamentalmente —, do processo de acumulação privada, que lhe garante tributos, e, diretamente, do processo político-eleitoral para se legitimar. Trata-se da chamada "dupla determinação do poder político" (OFFE, 2019).

Políticas desmercantilizantes têm o condão de fortalecer o trabalho em sua disputa com o capital pela determinação do poder político (ESPING-ANDERSEN, 1990). Políticas de pleno emprego também, mas há uma diferença essencial entre ambas. Enquanto as primeiras buscam reduzir a coerção para que os indivíduos se submetam ao mercado e se comportem como mercadorias, as segundas buscam assegurar que todos os indivíduos aptos encontrem oportunidades para fazê-lo. Em todos os casos, contudo, não deve haver dúvida quanto ao caráter do sistema em questão: ele permanece capitalista, isto é, persiste a hegemonia do capital e a centralidade das trocas e da acumulação para a viabilidade das atividades estatais. Isso fica evidente, por exemplo, com a capacidade de obstrução que o capital detém, isto é, com o poder dos capitalistas de não investir, o que tem como consequências crise, desemprego e queda na arrecadação, comprometendo ainda a garantia de direitos sociais (OFFE, 2019, PRZEWORSKI, 1985).<sup>54</sup>

A conjuntura geral ao fim da Segunda Guerra permitiu a construção de uma concertação geral de interesses nos países capitalistas centrais. Por um lado, havia uma crescente mobilização dos trabalhadores, que, desde de o começo do século, participavam das disputas políticas parlamentares, tendo chegado a assumir a liderança de governos em diferentes países. Apesar de nunca terem constituído maioria isoladamente, a classe trabalhadora era uma força política em crescimento. Por outro lado, o continente e a sociedade europeus estavam arrasados por dois conflitos armados intercalados por uma grave crise econômica internacional. Havia ainda o risco representado pela influência da União Soviética comunista, um dos países vencedores da última grande guerra e nova potência mundial.

Diante desse cenário a ele adverso, o capital consentiu com o reconhecimento de direitos sociais, a adoção de políticas de pleno de emprego e a concessão de aumentos salariais em troca da manutenção da lógica de acumulação e dos lucros privados — restringidos em algum grau, é verdade —, do mercado como forma de alocação de recursos e de aumentos de produtividade.

---

<sup>54</sup> Em tese, uma forma possível de rever essa hegemonia do capital seria por meio da nacionalização dos meios de produção e das empresas, o que, no entanto, não se mostrou algo simples de ser realizado pela via democrática liberal.

Tratou-se de um "jogo de soma positiva", em que ganhos para o capital são reconhecidos na medida em que viabilizam serviços públicos, emprego e aumentos remuneratórios para os trabalhadores. Em contrapartida, os altos índices de ocupação, os salários e as políticas de bem-estar asseguravam consumo, capacitação e compromisso com o trabalho. Limitavam ainda conflitos, que passavam a ser mais sobre a relação lucro/seguridade que sobre o tipo de sistema existente, e promoviam estabilidade.

Crescimento era uma condição essencial para manter esse arranjo de soma positiva, e os Estados assumiram, de diferentes maneiras, o papel prescrito pela teoria keynesiana de estimular e regularizar o progresso econômico, que, com virtual pleno emprego e aumentos salariais, limitava as demandas por políticas de bem-estar. Como ficou claro a partir da década de 1970, estagnação ou recessão desestimulam e dificultam a colaboração entre capital e trabalho. Nesses casos, cada parte tende a buscar garantir seus próprios interesses antes de tudo e, assim, alianças são desfeitas. Também afetam a solidariedade interna das partes, uma vez que seus grupos constituintes — categorias de trabalhadores e ramos de atividade econômica, por exemplo — podem ser afetados em diferentes níveis e de maneiras distintas (OFFE, 2019).

Ocorre, porém, que, a despeito de choques externos, nem todos os problemas podiam ser resolvidos com o arranjo construído no pós-guerra, e, mais que isso, novas questões — em relação às quais era inócuo — surgiram justamente em função de seu funcionamento. Por exemplo, a promoção de políticas anticíclicas em momentos de recessão implicava déficits fiscais, cuja reversão em um contexto democrático era dificultada pela mobilização política dos sindicatos e partidos dos trabalhadores e também pelas entidades representantes dos empresários.<sup>55</sup> Tais déficits aumentavam os juros e, com isso, o custo de financiamentos e empréstimos, o que prejudicava os investimentos e lucros privados. Políticas de estímulos e proteção também afetavam o dinamismo e os parâmetros de expectativas das empresas ao se tornarem recorrentes. Uma vez que essas intervenções estatais entravam nos cálculos empresariais, ajustar-se às mudanças de mercado tornava-se menos urgente, e o Estado acabava tendo que aumentar incentivos ou deixar de implementá-los. Seja do ponto de vista fiscal ou produtivo, em ambos os casos, os resultados eram negativos. Ao desincentivar a sujeição dos indivíduos a quaisquer condições de trabalho, as mesmas políticas sociais e de pleno emprego que ajudavam a estabilizar a demanda também aumentavam o custo do trabalho, bem como sua

---

<sup>55</sup> Crouch (2009) também comenta que países com arranjos neocorporativos tenderam a se sair melhor, uma vez que sua existência e a de seus foros facilitavam as negociações e o entendimento entre trabalho, capital e Estado. Políticas sociais universais e pouco estratificantes também reforçavam a solidariedade e, com isso, conferiam mais resiliência à união entre os cidadãos.

"rigidez" salarial. Por fim, o subsistema político-administrativo — isto é, o Estado e os governos que o ocupam — tendia a ter seu papel de intermediador das disputas e sua legitimidade desgastados, tanto mais porque, dado o seu protagonismo, era crescentemente visto como a instância responsável pelos resultados e problemas surgidos (OFFE, 2019).

Em resumo, se o bem-estar keynesiano resolveu as questões de demanda agregada que se apresentaram ao capital, também lhe proporcionou novos problemas, em sua maioria, de oferta. Conforme isso ocorria, deixava de ser visto pelos capitalistas como uma solução — talvez apenas como uma solução temporária — e passava a ser entendido, cada vez mais, como um problema em si.

O Estado de bem-estar keynesiano, portanto, pode ser visto como vítima de seu próprio sucesso. Ao aliviar os mecanismos de mercado e amortecer crises, ele gradualmente inibe funções relevantes para o capital e das quais suas políticas dependem. Tal situação configura uma contradição: o capitalismo não pode existir com e nem sem o Estado de bem-estar social (OFFE, 2019) — ao menos não nos termos fortemente favoráveis ao trabalho pactuados no imediato pós-guerra.

Seja como for, antes que essas tensões se acirrassem, a crise que se instalou na década de 1970 acelerou a reação do capital. As sucessivas tentativas de superar as dificuldades que se apresentaram propiciaram, cada uma delas, avanços neoliberais e, conseqüentemente, perdas para a maior parte da população. O endividamento e o combate à inflação dos anos 1970 e 1980 implicaram desemprego. As políticas de austeridade dos anos 1980 e 1990 significaram privatizações e redução da atuação do Estado, cujas intervenções econômicas se tornaram cada vez mais tímidas e as políticas sociais cada vez mais austeras, não-emancipatórias e pró-mercado. Finalmente, o chamado "keynesianismo privado" das décadas de 1990 e 2000 resultou em uma grave crise econômica, com a quebra de empresas, mais desemprego e subemprego, mais precarização dos serviços públicos e perda de moradias, poupança e renda. Anos mais tarde, na década atual, uma pandemia de Covid-19 que, em breve, iniciará seu terceiro ano, afetou significativamente a vida dos indivíduos, bem como as atividades econômicas de todos os países e o comércio internacional mundial.

### **3.3 Mudanças políticas e desdemocratização**

Enquanto tudo isso ocorria, os trabalhadores também perdiam força na disputa política com o capital. Em pouco tempo, o desemprego dos anos 1980 enfraqueceu os sindicatos e arrefeceu a disposição de seus membros para embates, desmobilizando-os e comprometendo a luta direta no "chão de fábrica". Restavam ainda os espaços mediados formais, por meio de eleições, partidos e parlamentos, mas novas tendências no sistema político e no comportamento eleitoral contribuíram para que os trabalhadores perdessem terreno também nessas instâncias.

Os movimentos sociais da década de 1960 já sinalizavam tais mudanças. Para além de de suas dimensões estudantil, operária e libertária, por exemplo, Maio de 1968 na França deve ser visto como uma contestação da legitimidade dos sindicatos, dos partidos políticos, das lideranças tradicionais de esquerda e da própria democracia representativa tal como funcionava (BADIOU, 2012). Nos Estados Unidos e em outras nações capitalistas centrais, movimentos pacifistas, ambientalistas, pela emancipação de gênero e sexual, em defesa dos direitos civis da população negra, entre outros, apontavam em uma mesma direção: em maior ou menor grau, mais ou menos diretamente, questionavam a representação e a participação políticas tradicionais.

Offe (2019) comenta que aqueles traços da competição político-partidária, como uma rígida disciplina organizacional e a adoção de um posicionamento mais aberto e menos classista com vistas a ampliar o eleitorado, que ajudaram a moderar na forma e no conteúdo as reivindicações populares e contribuíram para compatibilizar democracia e capitalismo no pós-Segunda Guerra, aos poucos foram superados. Ao se posicionarem como populares, os partidos ligados aos trabalhadores automaticamente obstruíam certos temas, mais polêmicos, mas relevantes para determinados grupos. Também diluíam suas identidades, e, por vezes, divergências partidárias internas poderiam parecer mais significativas que divergências entre partidos. A especialização e profissionalização dos quadros (MICHELS, 1982) foi outro fator que dificultou a identificação dos eleitores, minando sua confiança. Finalmente, decisões sobre políticas econômicas, que não podiam depender do tempo e das incertezas da política, e, por isso, eram tomadas por uma burocracia especializada ou em foros neocorporativos, incitaram o cinismo do eleitorado em relação à representação.

Conforme os partidos perdiam prestígio, formas alternativas de participação eram abraçadas. Movimentos sociais e ativismo ganharam proeminência e, diante da satisfação das necessidades fundamentais da população, passaram a envolver temas e valores "pós-materialistas", como ecologismo, feminismo e pacifismo, que demandavam mais autonomia que representação. Essa nova forma de fazer política, que extrapola a mediação política

eleitoral-partidária tradicional, caracteriza-se ainda por se concentrar em temas específicos, não apresentando agendas amplas e diversificadas.

A despeito das insatisfações e intenções populares, que eram legítimas, pode-se dizer que a crise dos partidos políticos e o declínio da participação e competição partidária favoreceram a perda do controle democrático sobre o capitalismo. Crouch (2004) destaca uma frustração popular generalizada com a política partidária e o crescimento de tendências individualistas. Diante disso, os partidos entraram em crise enquanto entes representativos de interesses da sociedade e deram lugar, cada vez mais, à atuação de grupos de pressão e coletivos ativistas. Isso, no entanto, favoreceu o capital e seus representantes, que, com essas novas formas de participação, ganharam poderes para interferir mais livremente na política. Corporações e associações patronais ou de setores econômicos, por exemplo, possuem amplos recursos para atividades de *lobby*, que, em geral, são pouco reguladas.

Streeck (2013) avalia que a reestruturação dos processos produtivos fordistas dos anos 1980, visando superar a saturação do consumo de bens duráveis por meio da fabricação não-padronizada de produtos mais alinhados às preferências individuais dos consumidores, estimulou o consumo como expressão da identidade social, o que, de certa forma, também afetou as relações entre cidadãos e Estado. Diante da padronização dos serviços e bens estatais — produzidos de acordo com o ideal de igualdade cidadã —, surgiu e ganhou força a crença de que apenas o setor privado poderia satisfazer as expectativas crescentes dos consumidores, incentivando, assim, uma tendência pró-mercado e reduzindo as bases de legitimação do Estado. Isso contribuiu, por um lado, para a expansão das privatizações e do provimento de bens e serviços públicos por fornecedores privados e, por outro, para que o próprio Estado começasse gradualmente a apreender os cidadãos como clientes e a adotar os parâmetros de mercado de uma "nova gestão pública".<sup>56</sup>

Nesse cenário, a aversão dos cidadãos à disciplina inerente à vida partidária também concorreu para a perda de prestígio dos partidos. Compromissos políticos por parte do eleitorado passaram a ser assumidos de forma mais individual, limitada e efêmera, sendo norteados pela satisfação pessoal. As mobilizações cada vez mais posicionavam-se não tanto em favor de causas, mas contra algo — muitas vezes, algo promovido pelos governos.

---

<sup>56</sup> Streeck (2013) lembra, contudo, que cidadãos não são clientes ou consumidores; não devem consumir individualmente decisões políticas, mas, sim, participar coletivamente de sua produção. Política é distinta de consumo: implica dever, não apenas escolha, e envolve coletividades que se sobrepõem à individualidade. Ademais, ressalta que, quando os cidadãos se comportam como consumidores, sua expressão se dá por meio do consumo, através do mercado, excluindo aqueles que não o possam fazer.

Manin (1997) é outro autor que analisou as mudanças e tendências no sistema político-eleitoral experimentadas a partir dos anos 1970 — e, sob certos aspectos sua interpretação se aproxima da de Streeck (2013). Na chamada "democracia de público", que suplantou a "democracia de partidos", observaram-se instabilidade eleitoral e voto flutuante. As escolhas eleitorais personalizaram-se, isto é, a individualidade de cada eleitor tornou-se mais relevante que plataformas e programas, que, mais abertos e vagos, implicaram aumento da discricionariedade do poder. Tornou-se mais relevante a confiança nos candidatos, que passaram a ser avaliados retrospectivamente, com base em seus históricos. Partidos políticos perderam relevância, mas não de forma absoluta, uma vez que se mantiveram como instrumentos para campanhas, com seus recursos, contatos e ativismo.

Meios de comunicação — rádio, TV e, mais recentemente, Internet — permitiram uma comunicação face-a-face com eleitorado, o que ressaltou individualidades e deu protagonismo às técnicas de *marketing*. Também adotaram, em geral, um posicionamento "neutro", isto é, desvincularam-se de partidos que competiam por votos. Isso não significa dizer, porém, que não tivessem preferências; apenas que, como regra, buscaram se apresentar como mídias independentes de inclinações políticas — ainda que de fato não o fossem.

O poder Executivo ganhou centralidade, e lideranças políticas passaram a ser apoiadas por grupos parlamentares que mantinham relações e consultas com associações e grupos de interesse, com as quais negociam e deliberam. Do lado do eleitorado, as decisões de voto passaram a ocorrer mais como reação a estímulos que como expressão de identidades coletivas. Se antes os candidatos e políticos se posicionavam em relação às clivagens sociais, econômicas e culturais tradicionais, na democracia de público, identificam e propõem clivagens, às quais os eleitores reagem.

Essas novas condições dificultaram a identificação e o estabelecimento de vínculos mais consistentes dos eleitores com políticos e partidos. Com a perda de relevância de programas e plataformas de governo, também se enfraqueceram o senso de participação e a percepção de influência sobre os políticos eleitos.

A participação política foi restringida ainda pelas políticas de austeridade e pelos ditames de instituições supranacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC (HARVEY, 2014; SLOBODIAN, 2018; STREECK, 2014). Além disso, com a globalização, grandes empresas e conglomerados passaram a usar seu poder econômico e sua capacidade de afetar a arrecadação tributária e o nível de empregos por meio da realocação de suas unidades para pressionar os governos nacionais e influenciar suas políticas trabalhistas, regulatórias e fiscais. Com o tempo, o próprio Estado adotou uma lógica empresarial e parâmetros de mercado que afetaram a

qualidade dos serviços prestados e ajudaram a descredibilizar as instituições públicas (CROUCH, 2004). Ao mesmo tempo, em um contexto de keynesianismo privado (CROUCH, 2009), o bem-estar se fundamentou gradualmente no crédito privado e no consumo, isto é, nos mercados, espaço estranho à cidadania e onde reivindicações dos trabalhadores ganhavam pouca atenção.

Os processos e fenômenos elencados acima não deixam dúvidas quanto ao processo de desdemocratização ocorrido desde a década de 1970. Fatores políticos que favoreciam um equilíbrio e compromisso entre as forças em disputa deixaram de existir e, com eles, também a estabilidade do arranjo capitalista democrático. A representação e soberania populares formais baseadas em eleições periódicas e outros tipos de consulta à população foram mantidas, mas, independentemente dos resultados, os interesses do capital e as opiniões tecnocráticas tenderam a ser privilegiados e a acabar se impondo sobre os anseios dos trabalhadores e da população em geral. Formam-se gradualmente oligarquias liberais avançadas (DOMINGUES, 2019) ou regimes liberais antidemocráticos (BERMAN, 2017), em reação aos quais, não raramente, são eleitos e constituídos governos democráticos iliberais (ZAKARIA, 1997).<sup>57</sup>

### 3.4 O declínio da solidariedade

Ao contrário do que se poderia esperar, o declínio do arranjo de bem-estar keynesiano, que permitiu a concertação temporária de interesses entre capital e trabalho nos países capitalistas centrais, não foi acompanhado pelo reavivamento das disputas entre essas duas forças sociais, tal como ocorreu até a Segunda Guerra Mundial. Isso pode ser parcialmente explicado, como visto, pelo enfraquecimento dos sindicatos, pelo aumento do desemprego e pelas mudanças políticas, mas também pelo declínio da solidariedade que se manifestou como ceticismo em relação ao Estado de bem-estar social, que, a partir dos anos 1980, entra em crise.

---

<sup>57</sup> Zakaria (1997) aparentemente recolocou em discussão a não-necessária coincidência entre democracia e liberalismo constitucional, destacando que a versão liberal não seria a única forma possível resultante da disseminação da democracia — grosso modo, entendida como implementação da vontade da maioria por meio de eleições livres, justas e periódicas. Apesar disso, o autor não cogita a existência de ligações entre capitalismo e neoliberalismo, de um lado, e apoio popular a regimes democráticos iliberais, de outro. Entre outros autores, Berman (2017) retoma essa discussão e debate esse vínculo, propondo que tais regimes são decorrência de um déficit de participação em governos liberais antidemocráticos, nos quais o poder constituído está mais atento aos desejos do mercado e das elites que aos de seus cidadãos comuns.

As críticas à política eleitoral-partidária tradicional e a busca dos cidadãos por autonomia foram manifestações de descrença na atuação estatal. A ascensão de novos valores e preocupações pós-materialistas também desfavoreceu os mecanismos de mediação e representação costumeiros, tipicamente organizados em torno da divisão capital-trabalho. De maneira um tanto quanto contraditória, isso envolveu individualismo, é verdade, mas também, em algum grau, a busca por alternativas à solidariedade indenizatória e mecanicista promovida pelas ações estatais (ROSANVALLON, 1997 e 1998).

Uma das dimensões da crise de solidariedade envolvendo o Estado de bem-estar diz respeito a aspectos financeiros, de financiamento. Em um primeiro momento, nos anos 1970, devido às mudanças demográficas e à desaceleração da economia, já se havia notado uma propensão para o aumento das despesas com políticas sociais em ritmo mais acelerado que o da arrecadação. Apesar da relevância da seguridade social para os trabalhadores e para a própria economia capitalista — ao ajudar a manter a demanda —, não seria viável que contribuições e impostos subissem indefinidamente de forma a comprometer parte significativa da renda dos cidadãos, que ainda precisavam adquirir outros bens e serviços no mercado para sobreviver. Tal situação configurava, então, um aparente dilema: a tributação atingia níveis considerados elevados, mas a manutenção da qualidade e da cobertura dos serviços prestados pelo Estado demandava mais recursos.

Antes que a crise dos anos 1980 e 1990 se instalasse, Rosanvallon (1997) analisou e discutiu uma primeira vez esse impasse, que, para ele, não deveria resultar necessariamente em um retorno ao livre-mercado — mesmo que essa tendência já se fizesse notar. Os limites da solidariedade não deveriam ser reduzidos a uma simples questão de equilíbrio econômico-financeiro, já que costumavam se expandir em momentos de grande comoção, como guerras e crises.<sup>58</sup> Àquela altura, alegou que o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos e a redução das desigualdades suscitavam dúvidas quanto à igualdade como verdadeira finalidade do Estado de bem-estar. Também identificou uma possível explicação para os questionamentos em ascensão no tipo de solidariedade engendrada pelo Estado: automática e mediada, em que o relacionamento direto entre pessoas é substituído por um sistema estatal autônomo que envolve descontos financeiros, de um lado, e prestação de serviços, de outro. Essas características simplificavam o social e favoreciam o individualismo, permitindo que

---

<sup>58</sup> Esse contexto permitiu, por exemplo, que, em 1942, no Reino Unido, fosse concebido e aprovado o relatório *Social Insurance and Allied Services*, mais conhecido como "Relatório Beveridge", em homenagem ao deputado William Beveridge, que o elaborou. O documento é um marco na história do Estado de bem-estar, tendo sintetizado seus fundamentos e servido como referência para o desenvolvimento de políticas e instituições de proteção social em diversos países (ROSANVALLON, 1997, p. 126-27).

reivindicações pela redução ou limitação de impostos fossem feitas sem que se percebesse suas reais consequências. Em outras palavras, a instituição de um sistema público de bem-estar tal como ocorreu desde fins do século XIX permitiu algum grau de "reencaixe" do econômico no social, mas às custas de um "desencaixe" dos mecanismos de solidariedade. Além disso, sua constituição e operacionalidade também motivavam uma maior demanda por serviços sociais e com maior custo do que se existissem instâncias de sociabilidade intermediárias. Seguindo a linha de Durkheim (2010) e de Tocqueville (1987), o autor salientou a importância do papel cumprido pelos corpos intermediários para resolver ou atenuar essa questão.<sup>59</sup>

A crise econômica e social a partir dos anos 1980 e 1990, contudo, alterou esse cenário e demandou uma reavaliação. Os primeiros sinais de redução do crescimento econômico, bem como o aumento da expectativa de vida, já haviam motivado preocupações com a manutenção das condições de vida dos diferentes grupos e colocado mais diretamente a questão acerca do financiamento dos serviços sociais. O aumento das despesas públicas e da tributação a elas associada, em um contexto de estagflação como o da década de 1970, havia recaído não apenas sobre as elites mas, cada vez mais, também sobre as classes médias. Ao atingir pequenas desigualdades, vistas por esses estratos médios como legítimas, o custeio das políticas sociais começou a ser percebido como injusto. Também incitou o desenvolvimento de economia subterrânea e de trabalho clandestino — isto é, da produção de bens e serviços e do desempenho de atividades profissionais não-reportados aos governos e com lucros e rendimentos não-declarados — como forma de fugir de descontos, o que reforçava e gerava novas desigualdades.

Com o recrudescimento da pobreza e do desemprego, que se apresentaram de forma disseminada e persistente nas décadas seguintes, configurou-se uma "nova questão social" (ROSANVALLON, 1998). Originalmente, o Estado de bem-estar estruturou-se para operar principalmente sob uma perspectiva securitária, com as contribuições impostas ao trabalho custeando indenizações quando necessário. Todos os cidadãos deveriam vender suas forças de trabalho no mercado, e o Estado asseguraria direitos sociais àqueles relativamente poucos que se encontrassem impossibilitados provisória ou definitivamente de fazê-lo. Indenizações diferenciariam-se de assistência, que não implica contrapartidas e cujo papel deveria ser marginal. Entretanto, quando o desemprego e a exclusão deixaram de ser conjunturais e passaram a ser estruturais, a lógica securitária deixou de funcionar. Mais que isso, ao manter

---

<sup>59</sup> A fim de contornar a ausência de eventos catalizadores da solidariedade, que permitiriam a renegociação dos termos do contrato social, Rosanvallon (1997) propôs que o Estado de bem-estar fosse complementado por instâncias intermediárias civis. Descentralizadas e desburocratizadas, tais instâncias proporcionariam mais visibilidade às iniciativas sociais e trocas diretas entre os cidadãos, ajudando a reencaixar, assim, a solidariedade entre os indivíduos.

sua atuação sob a forma assistencial, o Estado de bem-estar passou a promover ajuda a muitos cidadãos inativos com base na tributação sobre os cidadãos em atividade, o que afetou a solidariedade, lançou novas dúvidas sobre as políticas sociais e aumentou ainda mais a exclusão.

Na verdade, ao longo do tempo, dentro dos sistemas de seguridade social dos países capitalistas avançados, desenvolveu-se de forma discreta e não premeditada um tipo de solidariedade, que, além da esperada redistribuição horizontal entre membros de um mesmo grupo, promovia também uma redistribuição vertical entre grupos distintos.<sup>60</sup> Assim, contribuições de cidadãos empregados passaram a custear não apenas sua própria seguridade social mas também a assistência a desempregados, servidores públicos contribuía para empregados do setor privado, a tributação sobre trabalhadores jovens apoiava despesas realizadas com o bem-estar dos mais idosos, entre outras modalidades. Esse vasto sistema de seguridade com fronteiras pouco definidas, em que fundamentos securitários estritos haviam dado lugar a uma lógica solidária, funcionou de forma velada e sem grandes problemas enquanto houve crescimento e emprego.

De forma semelhante, a solidariedade havia sido internalizada nas próprias empresas, que, devido aos juros em geral reduzidos, puderam criar e manter um número considerável de postos de trabalho. A limitada variação entre salários funcionava como um tipo de subvenção entre empregados mais e menos produtivos e qualificados: o excesso de produtividade dos primeiros compensava a menor produtividade dos segundos. Jovens com salários mais baixos, mas que progrediriam ao longo da vida e da carreira profissional, também apoiavam indiretamente os trabalhadores mais velhos sob uma lógica semelhante.

A partir dos anos 1980, porém, com a crise, tudo isso se tornou mais visível e evidente, o que teve consequências para a solidariedade. A invisibilidade dos mecanismos de redistribuição entre grupos tinha facilitado sua aceitação social, mas a exposição das transferências deu força para que uma lógica estritamente indenizatória, comutativa e individualista, avançasse em relação às políticas sociais. Ganharam terreno ainda a noção de responsabilização dos indivíduos por seus próprios destinos e uma maior tolerância e aceitação frente a diferenças e desigualdades sociais.

---

<sup>60</sup> Rosanvallon (1998) analisa o caso francês, e seus comentários são particularmente acertados para países que compartilhavam a tradição de bem-estar conservadora-corporativa. Apesar disso, mesmo os Estados de bem-estar social dos tipos liberal residual — como nos Estados Unidos — ou social-democrata — como nos países escandinavos — foram afetados pela crise econômica e pelo desemprego e tiveram que enfrentar problemas ligados à manutenção da seguridade social e ao financiamento de políticas assistenciais.

Nas empresas, o aumento das taxas de juros pressionou as margens de lucro, e isso afetou, principalmente, a geração e manutenção de postos de trabalho. As desigualdades salariais também aumentaram, passando a acompanhar cada vez mais os índices de produtividade observados. Dissociaram-se a busca pela eficiência econômica, que permanecia com o setor privado, e a solidariedade, que, a partir daí, cabia exclusivamente ao Estado.

Nesse processo, a lógica securitária e contributiva não desapareceu, mas perdeu espaço para a lógica assistencial e tributária como forma de financiamento ao Estado de bem-estar. Exclusão e pobreza ganhavam, assim, maior atenção das políticas públicas, e aspectos relevantes da questão social, como insegurança e desigualdades sociais, tenderam a ficar em segundo plano. Isso provocou também um descasamento entre os serviços sociais estatais, voltados principalmente aos excluídos, e suas bases de apoio político e fiscal — as classes médias, cada vez mais relevantes e indispostas a ser solidárias, dado que não eram beneficiadas.

Surgiram, portanto, desafios envolvendo o desenho e o custeio dos serviços de bem-estar prestados pelo Estado. Novas questões envolvendo os fundamentos da organização da solidariedade e a própria concepção de direitos sociais também se colocaram. Reinserção social, direito ao trabalho, invalidez social, remuneração da exclusão, substituição da noção de risco por vulnerabilidade, assistência condicionada a obrigações positivas<sup>61</sup> e por tempo determinado são alguns exemplos. Por isso, Rosanvallon (1998) entendeu que, dos aspectos econômicos da crise da solidariedade envolvendo o Estado-providência, derivavam-se também problemas de natureza filosófica.

Essas duas dimensões, econômica e filosófica, foram acompanhadas por uma terceira dimensão, ideológica, constituída por críticas feitas pela esquerda e, principalmente, pela direita que encontraram eco em setores da sociedade. O fato é que, já na década de 1980 — e ainda mais nos anos 1990 e em parte dos anos 2000 —, sob vários aspectos, o Estado havia deixado de ser visto como uma solução para os problemas sociais e passado a ser apreendido ele mesmo como um fato gerador de dificuldades. É nesse contexto que o ideal liberal, envolvendo redução das intervenções estatais, liberação de preços e afrouxamento das regulamentações, ressurgiu como alternativa ao bem-estar keynesiano.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> O chamado *workfare* acabou se consolidando como tendência entre as políticas de bem-estar contemporâneas — em especial nos países de tradição liberal — por estar associado a contrapartidas sociais e/ou a mecanismos de saída, o que as torna mais palatáveis e defensáveis junto à opinião pública e aos contribuintes.

<sup>62</sup> Curiosamente, a primeira análise de Rosanvallon (1997) foi mais precisa quanto às tendências de fortalecimento do neoliberalismo do que sua segunda empreitada (1998). Esta, a despeito de ter sido realizada já nos anos 1990, mostrou-se equivocada ao considerar já superada a ideologia do Estado mínimo.

Questionamentos variados a um alegado excesso de atuação estatal foram levantados, e a economia de mercado foi defendida em contraponto ao Estado, e não de forma absoluta como outrora. Problemas inerentes ao liberalismo não foram negados, mas o mercado foi apresentado como a melhor solução possível para a regulação da sociedade. Às externalidades negativas do funcionamento do livre-mercado, que deveriam ser corrigidas via intervenção estatal, foram contrapostas "falhas de não-mercado" e avaliava-se que os custos do Estado de bem-estar e de suas ações redistributivas superavam seus benefícios ou, quando muito, eram inócuos (ROSANVALLON, 1997).

A proposta de retorno ao liberalismo não poderia significar, assim, um mero resgate do liberalismo clássico, e foi preciso reformulá-lo. Para além de suas limitações evidenciadas ao longo do século XIX, havia ainda a questão relativa à inconveniência da aplicação do princípio de redistribuição, legítimo no que concerne a segurança e propriedade, em relação a outras dimensões da vida coletiva. Diferentes respostas foram elaboradas para esse ponto, envolvendo desde o reconhecimento de um papel estatal mínimo quanto à garantia de direitos, baseado na admissão de desigualdades involuntárias e no princípio de igualdade de oportunidades, até uma rejeição radical ao Estado. Dois importantes expoentes dessas reinterpretações teóricas foram o liberal-igualitário John Rawls (1997) e o libertário Robert Nozick (1973), que, a despeito das diferentes inovações teórico-normativas propostas, compartilharam uma perspectiva restrita do social e da solidariedade.

Quanto ao Estado de bem-estar social, inicialmente, seus críticos à esquerda ressaltaram as já vistas discrepâncias entre as estruturas política e econômica, que gradualmente inviabilizariam o funcionamento e a legitimidade do Estado de bem-estar social. Obviamente, nesse tipo de análise, o problema central residia na estrutura econômica, isto é, no sistema capitalista, cujas tendências à acumulação e à crise limitariam a realização democrática dos anseios populares.

As críticas à direita foram semelhantes e também se estruturaram sobre as contradições entre as esferas econômica e política. O cerne da questão, no entanto, foi atribuído ao outro termo da relação. Nesse caso, era a estrutura político-administrativa erigida no pós-Segunda Guerra Mundial que favorecia um excesso de demandas e expectativas populares, que não poderiam ser realizadas, devendo, portanto, ser restringidas para o bom funcionamento do sistema. As soluções para conter essa imaginada inclinação à ingovernabilidade passavam pela redução das demandas apresentadas ao Estado, e isso envolvia liberalização das políticas e instituições econômicas e sociais, o que deveria ser apoiado por iniciativas educativas e comportamentais, nas empresas e mesmo nas instituições de ensino, voltadas à autocontenção,

bem como por discursos veiculados na mídia. Envolvia também o uso de filtros às demandas que eventualmente chegassem ao sistema político, tais como fortalecimento do papel das cortes constitucionais, das tecnocracias e de outros mecanismos menos permeáveis a procedimentos democráticos (OFFE, 2019). Não se deve esquecer, ainda, das mais recentes estruturas administrativas e decisórias de blocos de países integrados econômica e politicamente — por exemplo, o Parlamento europeu.

Wanderley Guilherme dos Santos (1988) compilou em seis modelos analíticos diferentes argumentos, segundo os quais a livre operação do sistema político-econômico, sem que essas duas dimensões constituintes estivessem segregadas, produziria sua própria decadência. De forma resumida, são eles:

– modelo do ciclo econômico-eleitoral: conclui que governos democráticos tendem a manipular políticas econômicas para manter ou incrementar suas popularidades, especialmente quando eleições se aproximam. Evitar os potenciais prejuízos desse tipo de manipulação passaria pela despolitização de certas instituições públicas e pela concessão de maior autonomia ao poder Executivo frente ao Legislativo;

– modelo da autonomia burocrática: apreende a burocracia estatal enquanto ator político autônomo. Seja como grupo com interesses próprios, como agente público monopolista ou como prestadora de serviços que podem render resultados eleitorais a terceiros, seu comportamento explica a tendência à expansão anormal das atividades e despesas do Estado;

– modelo da captura nas interações público-privadas: vislumbra o surgimento de alianças entre parcelas da burocracia estatal e grupos privados de interesses especiais, sejam estes ligados ao capital, ao trabalho ou a outros segmentos da sociedade. Nesse caso, com a captura e privatização de funções estatais, podem surgir ineficiências alocativas e oligopólios, e as demandas populares e a agenda política também se desconectam;

– modelo dos limites sociais do crescimento: concerne a ideia de que promessas de crescimento e progresso ininterruptos criam expectativas e pressões populares que não podem ser cumpridas nem tampouco contidas, o que compromete a legitimidade do sistema democrático;

– modelo da explosão de demandas: entende que o incremento excessivo de participação causa o aumento de funções e atividades estatais e que as distorções alocativas daí decorrentes resultam na percepção de perda de eficácia e autoridade pelo Estado e na diminuição da participação política; e

– modelo da decadência organizacional: diante das variações na capacidade organizacional e na disponibilidade de recursos que diferentes grupos possuem, é identificada

uma tendência à formação de oligopólios, que implicam ineficiências alocativas, anomalias distributivas e decadência institucional generalizada.

A pesquisa de Hirschman (2019) sobre teses conservadoras e reacionárias mobilizadas ao longo dos dois últimos séculos contra mudanças sociais e utilizadas para interditar os debates públicos também ajuda a organizar os argumentos contrários ao Estado de bem-estar. Em linhas gerais, uma primeira tese, da ameaça, prevê que o custo de reformas ou mudanças é alto demais e põe em risco outras realizações prévias. Assim, a depender do crítico, seria alegado que intervenções estatais colocariam em risco liberdades individuais ou a própria democracia — conforme defendido, por exemplo, por Friedrich von Hayek e Samuel Huntington, respectivamente.

Já a segunda tese, da perversidade, defende que qualquer ação proposital para melhorar um determinado aspecto da ordem política, econômica e social só serve para exacerbar a situação que se deseja melhorar. Nesse caso, encaixam-se os argumentos de que interferências políticas provocariam desequilíbrios — tais como inflação e desemprego — no mercado autorregulado, que assistência promoveria acomodação e preguiça dos beneficiados e outras formas de consequências involuntárias e efeitos colaterais.

Finalmente, a terceira tese, da futilidade, defende que tentativas de transformação social são necessariamente infrutíferas, não conseguindo realizar mudanças duradouras. Aqui, alegou-se, por exemplo, que transferências acabariam sendo apropriadas por grupos não-necessitados e privilegiados, como ocorre com o acesso a universidades públicas e ao seguro-desemprego pelas classes médias bem remuneradas e formalmente empregadas, ao passo que os mais pobres permanecem em situação de exclusão e informalidade. Nesse caso, as expectativas e os comportamentos dos agentes econômicos anulariam os efeitos das políticas adotadas, tornando-as inócuas.

Tais teses não ganharam o mesmo destaque, não foram coerentes entre si e tampouco estão isentas de problemas lógicos ou empíricos. O Estado de bem-estar foi alvo, principalmente, de acusações alinhadas à tese da perversidade e, complementarmente, por argumentos da tese da futilidade. Uma vez que os problemas observados nos países centrais capitalistas não foram graves, envolvendo tão-somente contestações e crises políticas passageiras, a tese da ameaça se mostrou menos convincente no médio prazo. Manifestações dos tipos perverso e fútil também se contradiziam: ou políticas são implementadas e apresentam efeitos adversos ou são inócuas. Mais ainda, para além de óbvios exageros, problemas e efeitos não intencionais podem ter existido — e, de fato, existiram —, mas permitiram aprendizados e

aprimoramentos. Da mesma forma, efeitos não-intencionais não foram sempre necessariamente negativos.

Apesar dessas limitações, tais ideias contribuíram para disseminar o entendimento segundo o qual o Estado de bem-estar keynesiano havia se tornado um problema, minando sua legitimidade. Offe (2019) lembra, por exemplo, que a posição dos detentores do capital implica que suas percepções tenham consequências reais para a sociedade, independentemente de serem acertadas ou não. Assim, alegações como a de que a ética do trabalho estaria sendo destruída pelo reconhecimento de direitos sociais incitavam, em algum grau, a indisposição contra as ações estatais. O mesmo pode ser afirmado quanto ao discurso sobre uma suposta ineficiência do poder público (ESPING-ANDERSEN, 1990; CROUCH, 2004) e sobre o Estado ter se tornado um fardo, comprometendo e onerando investimentos.

Seja como for, o fato é que fatores sistêmicos, econômicos, políticos, sociais e ideológicos concorreram, cada qual a seu modo, desde fins dos anos 1970, para uma crescente restrição das intervenções estatais e para o declínio da solidariedade que subjazia às políticas sociais até então vigentes. Em seu lugar, em graus variados, conforme o país, o que se viu foi o avanço de políticas sociais residuais pró-mercado e da visão de austeridade envolvendo o Estado. Ao menos, essa foi uma tendência nos países capitalistas centrais até a crise econômica de 2007/2008, quando o socorro público às instituições financeiras evidenciou a relevância das ações estatais, fragilizou o discurso em defesa da eficiência do livre-mercado e expôs a situação precária em que se encontrava uma população, em geral, mal-assistida — ou mesmo desassistida.

Pode-se dizer que a pandemia de Covid-19, a partir de 2020, reforçou a importância atribuída ao Estado e parece ter criado condições propícias para a volta do seu protagonismo. Não estão claros ainda, no entanto, os termos em que isso acontecerá, em especial no que diz respeito à solidariedade promovida entre cidadãos e à garantia de seus direitos sociais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem hoje alguns indícios de que, mais uma vez, o desenvolvimento do Estado de bem-estar social possa estar diante de uma encruzilhada. Tendo se constituído de forma gradual a partir de fins do séculos XIX, essa forma estatal vivenciou seu auge nos cerca de trinta anos entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os choques internacionais do preço do petróleo na década de 1970, período sucedido por outras três décadas de declínio devido a dificuldades econômicas e políticas de austeridade, liberalização e pró-mercado. Desde a crise do *subprime* em 2007/2008, e mais ainda com a pandemia de Covid-19, contudo, parece ter surgido um impasse quanto ao tipo de atuação estatal que deve prevalecer em um futuro próximo, coexistindo fatores favoráveis e desfavoráveis à retomada de seu protagonismo.

Nos países capitalistas centrais, o Estado de bem-estar surgiu em resposta à expansão do capitalismo e do pensamento liberal e à disseminação dos mercados como norteadores das relações sociais. Em sociedades de tradição conservadora, políticas de bem-estar foram concebidas e implementadas não apenas como forma de manter a ordem tradicional, com suas instituições, hierarquias, privilégios e poder constituído, mas também com a finalidade de aplacar os ânimos da classe trabalhadora — dividindo-a, inclusive — e cooptar e recompensar servidores públicos. Para tanto, governos conservadores adotaram políticas sociais e mecanismos de seguridade que, ao mesmo tempo, tendiam a desmercantilizar as relações humanas e promover estratificação.

Em sociedades de tradição liberal, o arcabouço baseado em responsabilidade, propriedade, segurança, liberdade e igualdade formal mostrou-se incapaz de dar conta dos riscos e da penúria causados por uma existência individualista dependente de mercados. Governos liberais foram, assim, obrigados a reconhecer e assegurar direitos sociais, ainda que, sempre que possível, por meio de políticas de bem-estar residuais e condicionadas. Certamente, a industrialização que ocorria concomitantemente à disseminação dos mecanismos de troca — incluídos aí mercados de trabalho — contribuiu para exacerbar essas adversidades, mas não foi sua causa principal.

Com a ampliação do sufrágio e a decisão de participar da política parlamentar oficial, foi possível à classe trabalhadora influenciar e, por vezes, formar governos com vistas a reduzir as inseguranças materiais e desigualdades e a melhorar de forma mais substantiva as condições de vida dos estratos populares.

Quando as condições propícias surgiram — isto é, quando o pensamento keynesiano, a produção e o consumo de massas (fordismo), a democracia de partidos, a comoção decorrente da guerra e da crise, a reconstrução europeia pós-conflito e a ameaça comunista soviética coexistiram —, a classe trabalhadora foi capaz de promover uma conciliação de interesses com o empresariado capitalista, que se concretizou principalmente sob a forma do Estado de bem-estar keynesiano, levando adiante a solidariedade. Nesse arranjo, sempre que necessário apoiados por intervenções e estímulos estatais, investimentos e lucros privados promoveram pleno emprego, viabilizaram aumentos salariais e, por meio de tributação, permitiram a implementação de políticas sociais, que, graças aos altos índices de ocupação, eram demandadas de forma moderada. As políticas de bem-estar atendiam também aos interesses do capital ao distensionar as relações com o trabalho e, junto com o aumento de renda e pleno emprego, possibilitar novas rodadas de consumo, lucros e investimentos. Assim, os interesses do capital e dos trabalhadores eram atendidos, e os conflitos remanescentes tendiam a ser acessórios, mais focados em crescimento e distribuição — isto é, regulação —, e não mais no modo de produção ou no controle dos meios produtivos — reforma ou revolução.

Claro está que a configuração das políticas sociais, se mais ou menos universais, estratificantes e desmercantilizantes, depende da correlação de forças políticas e de sua dinâmica, e isso ajuda a explicar as transformações pelas quais o Estado de bem-estar social tem passado desde seu surgimento. Os anos de vigência do chamado "capitalismo democrático" foram um período singular de crescimento, emprego, garantia de direitos e solidariedade. A partir dos anos 1970, entretanto, os termos da conciliação entre capital e trabalho começaram a ser questionados e a ruir. Problemas de demanda agregada deram lugar a questões relacionadas às condições de produção e investimento, o que passou a comprometer gradualmente o crescimento econômico, fator fundamental para manutenção do compromisso entre empresários e trabalhadores. Diante disso e do surgimento de novos valores e preocupações sociais, a legitimidade estatal e dos governos também foi afetada.

A crise internacional do petróleo acabou acelerando a desagregação do arranjo que promovia conciliação de interesses e ganhos para as partes envolvidas. O capital e as forças políticas liberais reagiram restringindo as intervenções estatais e promovendo austeridade fiscal, desregulamentação e livre comércio. Em meio à estagflação e depois à recessão, tais medidas liberalizantes acabaram sendo adotadas até mesmo por governos sociais-democratas da Europa continental, como a França de François Mitterrand. As organizações sindicais também se viram enfraquecidas nesse novo contexto de desemprego e liberalização, tanto mais

quando etapas produtivas passaram a ser realocadas em países periféricos cuja mão de obra era mais barata e as legislações, menos rígidas.

Diante da ênfase na austeridade e redução do Estado, as políticas sociais foram submetidas a uma lógica de focalização e seletividade, tendo sido revistos seus escopos, suas qualidades e abrangências. Medidas de bem-estar residuais tipicamente liberais tornaram-se a regra: seguridade deu lugar a assistência e combate à pobreza, e atenção à igualdade de condições foi suplantada por preocupações com igualdade de oportunidade. Testes de meios e outros tipos de condicionantes foram adotados, bem como valorizadas políticas que incentivassem o retorno ao mercado. Certos serviços sociais também foram privatizados e concedidos à exploração particular, seja por meio de instituições voltadas ao lucro ou por entidades filantrópicas e organizações não-governamentais (ONG).

A crise do Estado de bem-estar envolveu aspectos financeiros, solidários e filosóficos. Dificuldades econômicas, desemprego — ou subemprego — e mudanças produtivas e sociais experimentadas desde fins dos anos 1970 afetaram os fundamentos dos modernos sistemas de seguridade, baseados na vinculação entre contribuições sobre trabalho e benefícios sociais. No novo contexto, tais contribuições tenderam a ser substituídas por tributos sobre renda e patrimônio, o que provocou reações, em especial das classes médias. Isso favoreceu o enfraquecimento de uma visão redistributiva de justiça social, em que a participação e o usufruto das riquezas da sociedade independe de contribuições particulares, e o fortalecimento de uma perspectiva comutativa, segundo a qual cabe a cada indivíduo aquilo para o que tenha contribuído. Também suscitou questionamentos sobre o tipo de solidariedade promovida pelo Estado de bem-estar — indireta, impessoal e discreta — e reflexões sobre as noções de igualdade, cidadania e direitos sociais à luz das tensões entre condicionalidade e universalidade, igualdade e seletividade. Propiciou ainda o surgimento e disseminação de discursos contrários e críticas a intervenções públicas por serem alegadamente inócuas ou prejudiciais à coletividade.

Passados cerca de 15 anos, é possível afirmar que a crise internacional dos anos 2007/2008 constituiu um primeiro baque na tendência de liberalização do Estado de bem-estar social. O socorro governamental a instituições financeiras e a estatização de empresas privadas recolocou em discussão a necessidade de maior intervenção estatal direta e indireta, por meio de regulamentação nos mercados. Os impactos sociais da crise econômica, que implicou perda de empregos, renda e moradia, também trouxeram de volta à agenda política a necessidade de reforço das políticas sociais. Nesse contexto, em 2010, por exemplo, foi aprovado pelo governo

norte-americano o *Affordable Care Act*, popularmente conhecido como "Obamacare".<sup>63</sup> O fim do ciclo de consumo baseado no endividamento privado reintroduziu ainda o problema de gestão da demanda agregada.

Em que pese a gravidade e persistência da crise e de seus efeitos sob as condições de vida dos cidadãos, salvo por algumas medidas relevantes mas isoladas, não se viu mudanças estruturais significativas no tipo de políticas econômicas e de bem-estar adotadas nos países capitalistas centrais ao longo dos anos 2010 (PAULA, SARAIVA e MODENESI, 2018).<sup>64</sup> Em pouco tempo, por exemplo, uma série de novas medidas de austeridade foram restabelecidas nos Estados Unidos e no Reino Unido e também impostas aos países da União Europeia como forma de ajuste aos efeitos da crise (PAULA e PIRES, 2013), sendo talvez os ditames da *troika* constituída por FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia à Grecia o caso mais notório.

É cedo para avaliar, e a proximidade histórica dos fatos dificulta ainda mais quaisquer prognósticos, mas a pandemia de Covid-19 iniciada oficialmente em 2020 e seu enfrentamento desde então acirraram mais uma vez debates e questionamentos sobre eficiência dos mercados, realocação produtiva, condições de trabalho e políticas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico, industriais e sociais de bem-estar, auxílio à população e combate à pobreza. Na saúde, por exemplo, o National Health Service (NHS), ícone do Estado de bem-estar social britânico, mostrou-se essencial para o combate à pandemia. Antes ameaçado de privatização, o serviço de saúde concebido em 1942 no famoso Relatório Beveridge passou a receber recursos governamentais adicionais, cogitando-se mesmo sua expansão.<sup>65</sup>

Domingues (2022) lembra que, com a chegada da pandemia, a ideia de risco, típica da modernidade, deu lugar à noção de ameaça, algo mais imediato e concreto. Os Estados nacionais foram, assim, instados a conter a doença e a mitigar os efeitos da crise sanitária sobre as vidas de seus cidadãos — de modo semelhante, vale dizer, ao que ocorreu no século XIX, quando a administração pública promoveu medidas sanitárias hoje consideradas básicas e obras de urbanização e infraestrutura social (como vacinação e construção de sistemas de abastecimento e tratamento de água e de esgotamento sanitário).

---

<sup>63</sup> Informações em: <https://www.healthcare.gov/glossary/affordable-care-act/> (acesso em: 5.fev.2022).

<sup>64</sup> O documento no *link* a seguir (REINO UNIDO, 2021), por exemplo, em sua página 5, mostra como as despesas públicas britânicas declinaram após um pico motivado pelas medidas em resposta à crise de 2007/2008: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06167/SN06167.pdf> (acesso em: 5.fev.2022).

<sup>65</sup> Inclusive pelo primeiro-ministro inglês, Boris Johnson, internado com Covid-19 e cujo partido conservador até recentemente defendia a desestatização do NHS: <https://www.theguardian.com/politics/2021/feb/06/boris-johnson-planning-nhs-england-overhaul-leaked-paper-shows> (acesso em: 5.fev.2022).

Ressalta também que, apesar de seu avanço nas últimas décadas e das transformações que isso implicou, o neoliberalismo não significou o esvaziamento das capacidades estatais, isto é, das competências e habilidades dos Estados em promover e influenciar dinâmicas econômicas e sociais. Atividades de vigilância e coerção, por exemplo, já vinham ganhando força nos últimos anos — particularmente desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 —, inclusive mediante o uso de novas tecnologias. Com a pandemia de Covid-19 e as medidas de controle de fronteiras, isolamento e rastreamento a ela associadas, essa tendência encontrou terreno fértil para avançar, ao menos até um futuro próximo.

Na economia, é notório que o enfrentamento da crise sanitária contrariou a tônica na austeridade e no *laissez-faire*, envolvendo intervenções com vultosos pacotes de auxílio emergencial a populações e empresas, bem como de promoção de liquidez ao setor financeiro e de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e a setores produtivos. Associado a tudo isso, está o reforço da capacidade administrativa estatal, um dos traços característicos do Estado moderno, inclusive no que tange ao papel desempenhado por burocracias e especialistas — o que, como visto, tende a afetar em algum grau o caráter democrático e representativo dos governos.<sup>66</sup>

Outros fatores que tendem a contribuir para o reforço de ações estatais são: a concorrência econômica dos países capitalistas ocidentais com potências emergentes, como a China; o aumento da expectativa de vida aliada ao envelhecimento populacional, que gera desafios para sustentabilidade financeira dos sistemas nacionais de previdência; e a corrida para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas por meio de adequações produtivas, energéticas e de infraestrutura visando neutralizar as emissões de carbono. Neste caso, o pacote de investimentos voltados à sustentabilidade proposto recentemente pela administração Biden nos Estados Unidos é exemplar.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Outra possível implicação da pandemia tem a ver com o papel a ser desempenhado por instituições supranacionais (DOMINGUES, 2022). O fato é que os Estados nacionais falharam em evitar a disseminação de Covid-19, tendo desconsiderado alertas prévios e surtos anteriores de doenças, como Ebola, MERS (do inglês *Middle East respiratory syndrome*; síndrome respiratória do Oriente Médio, em português) e SARS (do inglês *severe acute respiratory syndrome*; síndrome respiratória aguda grave, em português). Ao mesmo tempo, instituições como a Organização Mundial da Saúde (OMS) careciam de recursos e competência para implementar ações de contenção do vírus.

A essa altura, está evidente que, devido à globalização e à integração que ela promove, medidas sanitárias devem ser tomadas em escala planetária e de forma coordenada a fim de evitar novas pandemias — e também para dar cabo da crise vigente. Isso implica o fortalecimento de entes supranacionais e, de certa forma, confronta o paradigma westfaliano de relações internacionais, baseado em Estados nacionais, territórios e soberania. Também tende a favorecer uma maior integração regional entre países.

<sup>67</sup> Vide: <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/10/28/climate-biden-build-back-better/> (acesso em: 5.fev.2022).

Por outro lado, existem fatores contrários à reascensão de um Estado de bem-estar mais atuante no sentido de assegurar direitos sociais e reduzir inseguranças e desigualdades. Em primeiro lugar, não estão presentes hoje aspectos que, no passado, contribuíram para o surgimento da conciliação de interesses entre capital e trabalho nos países capitalistas centrais. Suas economias não são mais majoritariamente industriais e fordistas, mas baseadas em serviços e na produção automatizada ou descentralizada e globalizada de bens. A estrutura de classes das sociedades se transformou com a ascensão de novos estratos médios. As classes trabalhadoras tradicionais e sindicatos — outrora, importantes agentes promotores de solidariedade — perderam força e capacidade de mobilização, o trabalho foi em grande medida desregulamentado e os vínculos empregatícios, precarizados; empreendedorismo e iniciativas de cunho autônomo ganharam espaço. O funcionamento dos sistemas políticos e a relação dos eleitores com partidos mudaram, e os valores e temas da agenda social também são outros.

Além disso, passados quase dois anos de pandemia e distanciamento social, a empatia entre indivíduos pode estar perdendo força frente aos anseios de retorno à normalidade e aos desgastes psicológicos e emocionais em função do isolamento. Se for esse o caso, a comoção social diante de crises e tragédias que no início da crise sanitária incentivou manifestações de solidariedade e, em outros momentos históricos, possibilitou a repactuação dos termos do contrato social pode estar se esvaindo.<sup>68</sup>

Existem ainda os interesses de forças políticas na manutenção do *status quo* pró-mercado, e, mais uma vez, antigas teses mobilizadas para interditar debates públicos e mudanças sociais são reabilitadas.<sup>69</sup>

Não é surpresa, portanto, que, a despeito das discussões recentes sobre o papel do Estado, prevaleça um certo ceticismo quanto ao fortalecimento dos direitos sociais e das políticas de bem-estar. Mesmo com a pandemia acirrando desigualdades e impactando mais duramente estratos sociais mais necessitados e vulneráveis, são tímidas as proposições de projetos alternativos ao modelo atualmente existente nesse aspecto. Talvez o que se veja no futuro seja a retomada do protagonismo estatal e a intensificação de intervenções voltadas ao

---

<sup>68</sup> Aliás, a própria percepção de riscos sociais tradicionais — envolvendo desemprego, por exemplo — pode estar sendo afetada, uma vez que tais riscos perdem relativa capacidade de sensibilização diante da possibilidade de eventos de grande escala, como a pandemia de Covid-19, mas também mudanças climáticas e catástrofes naturais a ela associadas.

<sup>69</sup> A revista britânica *The Economist*, por exemplo, vem publicando recorrentemente matérias e editoriais sobre a tendência recente de crescimento de despesas e intervenções estatais. O título de uma das mais recentes, "Welcome to the era of the bossy state" — algo como "Bem-vindo à era do Estado mandão" —, é indicativo do teor das ressalvas. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2022/01/15/welcome-to-the-era-of-the-bossy-state> (acesso em: 5.fev.2022).

desenvolvimento produtivo e tecnológico e ao crescimento econômico sustentável guiado pelo lucro, sem implicar, contudo, o retorno de mecanismos e políticas sociais mais substantivas, universais e desmercantilizantes — à exceção, quem sabe, de sistemas públicos de saúde, que têm cumprido um papel relevante e, por isso, sido reconhecidos e legitimados.

A título de encerramento, cabe indicar possíveis desdobramentos e investigações complementares às discussões levantadas até aqui. Esta dissertação focou o surgimento e desenvolvimento do Estado de bem-estar nos países capitalistas centrais e seus efeitos sobre os direitos sociais e a solidariedade. Não tratou, assim, de sua manifestação em regiões ditas periféricas, como Ásia e América Latina. Nessas áreas, diferentemente do que se viu na Europa Ocidental ou na América do Norte, coube ao Estado não apenas instituir sistemas de proteção social — em geral, caracterizados pela exclusão de grandes parcelas da população —, mas também promover a modernização e o desenvolvimento de mercados, das indústrias e dos próprios capitalistas e da classe trabalhadora assalariada. Mais recentemente, alguns países da região foram pioneiros na implantação da agenda neoliberal, ao passo que outros conseguiram manter ou mesmo promover avanços em seus sistemas de seguridade (LANZARA e SILVA, 2018).<sup>70</sup>

Outro tema correlato diz respeito às classes médias — tradicionais e novas —, cuja transformação, ascensão e diferenciação ao longo do século XX afetou as dinâmicas sociais, a capacidade de mobilização do trabalho e a solidariedade.

Finalmente, formas solidárias complementares à atuação mediada e automática do Estado de bem-estar, tal como cogitado por Rosanvallon (1997), podem ser outro objeto de estudo. Não se trata aqui de buscar um retorno à vida comunitária pré-moderna, mas de avaliar a incorporação de formas alternativas de sociabilidade na prestação de serviços de bem-estar que favoreçam a percepção de alteridades e a criação de empatia e reciprocidade entre cidadãos.

---

<sup>70</sup> São os casos do Chile e do Brasil, respectivamente. Naquele país, como visto, reformas foram instituídas em um contexto autoritário. Neste, não apenas o sistema previdenciário resistiu à tendência reformista neoliberal e se manteve público — com possibilidade de suplementação privada —, mas o sistema de saúde foi reformado com base nos princípios de solidariedade, universalismo e equidade de acesso, dando origem ao Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, com a Constituição de 1988, foi criado um sistema de seguridade com saúde universal, assistência para aqueles que necessitam e previdência para aqueles que contribuem. Desde os anos 1990, porém, e mais ainda a partir de 2016, a legislação social brasileira tem sentido os efeitos da liberalização, inclusive por meio da constitucionalização de ajustes (LANZARA e SILVA, 2018; LANZARA e COSTA, 2021).

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Jeffrey C. O novo movimento teórico. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 2, no 4, junho 1987. Disponível em: [http://anpocs.com/images/stories/RBCS/04/rbcs04\\_01.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/04/rbcs04_01.pdf)
- BADIOU, Alain. *A hipótese comunista*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *World Bank commodity price data ("the pink sheet") – Annual prices (XLS)*. Washington: janeiro 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- BERMAN, Sheri. The pipe dream of undemocratic liberalism. *Journal of Democracy*, vol. 28, n. 3 (2017), p. 29-38. Disponível em: [https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2017/07/04\\_28.3\\_Berman-web.pdf](https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2017/07/04_28.3_Berman-web.pdf). Acesso em 19. jan. 2022.
- BLACKALL, Molly. Boris Johnson planning NHS England overhaul, leaked paper shows. *The Guardian*, Londres, 6.fev.2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2021/feb/06/boris-johnson-planning-nhs-england-overhaul-leaked-paper-shows>. Acesso em: 5fev.2022.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D79275D00DC9AD7797A9F76BAE1AF0DF.proposicoesWebExterno2?codteor=119991&filename=LegislacaoCitada+-PL+375/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D79275D00DC9AD7797A9F76BAE1AF0DF.proposicoesWebExterno2?codteor=119991&filename=LegislacaoCitada+-PL+375/2003). Acesso em: 13/12/2021.
- CROUCH, Colin. *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- CROUCH. Privatised keynesianism: an unacknowledged policy regime. In: *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, issue 3, p. 382-399. [s.l.]: Wiley-Blackwell, 2009. Disponível em: [https://www.mpifg.de/pu/oa\\_wiss\\_pub/BJPIR\\_11\\_2009\\_Crouch.pdf](https://www.mpifg.de/pu/oa_wiss_pub/BJPIR_11_2009_Crouch.pdf). Acesso em: 14.jan.2022.
- DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. Universidade Federal de Minas Gerais: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/Departamento de História, s/d. Disponível em: [https://www.fafich.ufmg.br/hist\\_discip\\_grad/DeclaraDireitos.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/hist_discip_grad/DeclaraDireitos.pdf). Acesso em: 29.jan.2022.
- DOMINGUES, José Maurício. *Critical theory and political modernity*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- DOMINGUES. From global risk to global threat: state capabilities and modernity in times of coronavirus. *Current Sociology*, vol. 70, nº 1, p. 6-23. Jan./2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0011392120963369>. Acesso em: 5.fev.2022.
- DOMINGUES. Political regimes and advanced liberal oligarchies. *Constellations*, vol. 26, nº 1, p. 78-93. Mar./2019.
- DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos politicos*. México/DF: Fondo de Cultura Economica, 1957.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

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

ESTADOS UNIDOS. *Affordable Care Act (ACA)*. [S.l., 20--]. Disponível em: <https://www.healthcare.gov/glossary/affordable-care-act/>. Acesso em: 5.fev.2022.

EWALD, François. *The birth of solidarity: the history of the French Welfare State*. Durham: Duke University Press, 2020.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT. *Resumo dos cursos do Collège de France (1970-1982)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

HARVEY, David, *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KEEP, Matthew. House of Commons Library. *The budget deficit: a short guide*. Londres: House of Commons Library, 14.dez.2021. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06167/SN06167.pdf>. Acesso em: 5.fev.2022.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1995.

KOCKA, Jürgen. *Capitalism: a short history*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

LANZARA, Arnaldo Provasi e SILVA, Bruno Salgado. Coalizões, ajuste e reformas: a chilenização da seguridade social brasileira? *Revista Política Hoje*, Recife, v. 27, n. 2, p. 5-21, dez/2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/ article/view/240529>. Acesso em: 5.fev.2022.

LANZARA, Arnaldo Provasi e COSTA, Telma Ferreira Farias Teles. O Brasil e a democracia no início do século XXI: entre a soberania popular e a austeridade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nº 123, p. 85-128, jul-dez/2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/811>. Acesso em: 5.fev.2022.

LÊNIN, Vladímir Ilitch. *O Estado e a revolução*. São Paulo, Boitempo, 2017.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social. In: *Cidadania, classe social e status*, p. 57-114. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. Sobre a questão judaica. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX. *A guerra civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX. *Crítica do programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MOORE JR. Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Lisboa: Edições 70, 2010.

MUFSON, Steven e KAPLAN, Sarah. New budget deal marks the biggest climate investment in U.S. history. *The Washington Post*, Washington, 28.out.2021. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/10/28/climate-biden-build-back-better/>. Acesso em: 5.fev.2022.

NEUMANN, Franz. O significado social dos direitos fundamentais na Constituição de Weimar. *Cadernos de filosofia alemã*, vol. 22, nº 1, p. 139-155. São Paulo: Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/130722>.

NOZICK, Robert. Distributive justice. In: *Philosophy & Public Affairs*, vol. 3, n. 1 (outono, 1973), p. 45-126.

OFFE, Claus. *Contradictions of the welfare state*. Nova Iorque: Routledge, 2019.

PAULA, Luiz Fernando de e PIRES, Manoel Carlos de Castro. The effects of policy after the global recession: assessing the evidences. *Brazil Journal of Political Economy*, São Paulo, vol. 33, nº 2 (131), p. 315-321, abril-jun/2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/D6GYHbvLJhgVXd8nsM7kTkk/?lang=en>. Acesso em: 5.fev.2022.

PAULA, Luiz Fernando de, SARAIVA, Paulo e MODENESI, André. Revisão pós-crise do Novo Consenso Macroeconômico: mais do mesmo? *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, nº 50, p. 38-54. mai-ago/2018. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/387>. Acesso em: 5.fev.2022.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press; Paris: Maison de Sciences de l'Homme, 1985.

- PRZEWORSKI. Minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, Ian e HACKER-CORDON, Casiano. *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.
- ROSANVALLON. *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Paradoxos do liberalismo: teoria e história*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.
- SLOBODIAN, Quinn. *Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor: considerações sobre a invasão da política pelo mercado. *Revista Piauí*, nº 79, abr. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-cidadao-como-consumidor/>. Acesso em: 19. jan. 2022.
- STREECK. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SUNKARA, Bhaskar. *O manifesto socialista: em defesa da política radical numa era de extrema desigualdade*. São Paulo: Boitempo, 2021.
- THE ECONOMIST. *Welcome to the era of the bossy state*. Londres, 15.jan.2022. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2022/01/15/welcome-to-the-era-of-the-bossy-state>. Acesso em: 5.fev.2022.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – Volume 1*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 6, p. 22-43. Nov./dez., 1997.