

## **CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E NEOLIBERALISMO**

**Marlus Vinicius Forigo**

Professor das Faculdades Integradas Curitiba

A globalização econômica mundial é uma realidade. Os recursos, sejam humanos, materiais ou de capital, estão sendo direcionados para os mais diversos pontos do planeta, a fim de conquistar sua melhor remuneração e perpetuar ganhos e posições. A abertura econômica e o estímulo à competitividade das empresas têm sido objetivos dos governantes, no intuito de adequar os países a essa nova ordem mundial, estimulando as empresas a alcançarem melhores níveis de qualidade e produtividade.

A globalização é o processo pelo qual se expande o mercado e as fronteiras nacionais. Trata-se da continuação do processo de internacionalização do capital, iniciado com a extensão do comércio de mercadorias e serviços, passando pela expansão dos empréstimos e financiamentos e generalizando o deslocamento do capital industrial por meio do desenvolvimento das empresas transnacionais. Outra face desse processo aponta para a tendência da uniformização de agendas explícitas de governo, envolvendo uma mesma desregulamentação nos distintos âmbitos das atividades econômicas, ainda que se observem diferentes estratégias nacionais, como, por exemplo, a da França diante da Inglaterra. Essa tendência está relacionada com a necessidade de harmonização das políticas que afetam o desempenho econômico, cuja unidade de análise relevante, vai deixando de ser o Estado nacional e passando a ser constituída por todos os países. Contudo, é importante considerar que, apesar da tendência à uniformização do mundo, esse processo oligopolizante tem na exploração das desigualdades nacionais uma das mais importantes fontes de apropriação de lucros, promovendo, dessa forma, o desemprego estrutural, a debilitação do movimento sindical e a redução dos salários e resultando em aumento das desigualdades sociais em âmbito global.

Tal processo surgiu como uma forma de revitalizar o capitalismo, enfraquecido pelas políticas que permearam o Ocidente desde

o final da Segunda Guerra Mundial, as quais tornaram o Estado o grande produtor de bens públicos e regulamentador do mercado. A ineficiência apresentada pelo Estado em fazer valer suas políticas protecionistas e gerar bens públicos provocou um novo reordenamento da estrutura de poder mundial, culminando no processo de globalização da economia e no neoliberalismo como modelo de Estado.

O Estado intervencionista, denominado Estado de Bem-Estar Social, Estado-providência ou *Welfare State*, surgiu como uma forma de reverter o processo imposto pelo liberalismo e como um prolongamento natural dos direitos civis. Fortaleceu-se e progrediu após a decadência do assistencialismo cristão, como uma resposta natural e necessária à tendência do capital de acumulação e como um movimento para corrigir e compensar os efeitos da política econômica, que causou, nas palavras de Rosanvallon (1997, p. 22) um “certo desencaixe social”, isto é, um déficit de legitimidade social. Adotado no Brasil, teve entre suas funções, a redistribuição da renda, a regulamentação das relações sociais e a responsabilidade por determinados serviços coletivos, todos providos pela rede social criada por esse tipo de Estado. Essas funções, segundo Rosanvallon (1997), estão assentadas no direito de segurança e tranquilidade que todos os indivíduos têm, inclusive aqueles que não possuem propriedade (em contraposição ao modelo liberal que procurava proteger as propriedades). Trata-se de mecanismos de proteção social para garantir a cidadania dos indivíduos, sendo realizados por meio da intervenção do Estado, restringindo os privilégios empresariais e, por isso, contando com grande apoio popular.

Na visão de Novelo (1995), o Estado de Bem-Estar Social veio tentar substituir as regras impostas pelo mercado, as quais dominavam a sociedade, compensando suas fraquezas e riscos, fortalecendo os movimentos de trabalhadores, assegurando os direitos sociais e estendendo seus benefícios sociais a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário.

Segundo Laurell (1995, p. 153), trata-se “de um conjunto de medidas e instituições que têm por objetivos o bem-estar e os serviços sociais.” Enrique de la Garza Toledo (in: LAUREL, 1995, p. 75) resume a extensão do Estado de Bem-Estar Social da seguinte maneira:

[...] 1) a redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da

intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, e um processo de “civilização” das relações políticas (pela importância da planificação nas decisões políticas); 2) a legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclasses. *A sociedade deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais; as organizações, representantes de interesses setoriais (não simplesmente de cidadãos), além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os pactos corporativos assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado. Finalmente, assume-se que o conflito interclasses, em vez de ser abolido em nome de supostas homogeneidades liberais de natureza humana, deve ser canalizado através de instituições e regulado com normas especiais a serem constituídas;* 3) em síntese, o Estado social é, em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social.

Para Paulo Netto (1995, p. 68), esse foi o

[...] único ordenamento sócio-político que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos.

Para a formulação de suas políticas, o Estado de Bem-Estar Social teve como base o direito de recursos sociais, saúde e educação dos trabalhadores, aumentando as capacidades políticas e reduzindo as divisões sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Na opinião de Esping-Andersen (1991, p. 91)), a urbanização, surgida com o processo de industrialização, tornou necessária a execução de políticas sociais porque destruiu outras formas de fazer indústria e instituições tradicionais, como a família, a Igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa, trazendo o individualismo e a dependência do mercado. Como o mercado em si não é suficiente para promover o abastecimento de todos, surge o Estado de Bem-Estar Social como “um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso tenderá a promover o próprio crescimento.” É, portanto, um produto inevitável do modo de produção capitalista para atender às necessidades coletivas. Constitui-se, ainda segundo esse autor, de programas direcionados em contraposição aos universalistas do anti-

go modelo liberal, tendo como objetivo a garantia do direito de cidadania de todos os indivíduos. É a desmercadorização do indivíduo, enquanto trabalhador. Quer dizer, os direitos do indivíduo deixam de estar dependentes unicamente do desempenho do seu trabalho para fixar-se nas suas necessidades. Esping-Andersen (1991, p. 93) afirma ainda que tal tipo de Estado é mais facilmente incorporado por economias pequenas e abertas, vulneráveis aos mercados internacionais, porque

[...] há uma tendência maior a administrar os conflitos de distribuição entre as classes por meio do governo e do acordo de interesses quando tanto as empresas quanto os trabalhadores estão à mercê de forças que estão fora do controle doméstico.

E aí reside a principal explicação para sua instalação no Brasil e em outros países sul-americanos. Entretanto, sua conformação nos países sul-americanos foi diferenciada da européia e da norte-americana, uma vez que, segundo Laurell (1995, p. 158), o próprio processo histórico de constituição dos Estados e a conformação das instituições estatais e ideologias nacionais foi diferente dos países europeus e dos Estados Unidos.

Este elemento inclui pelo menos as características do desfecho do confronto entre liberalismo anticlerical e o conservadorismo católico; e as características do populismo-corporativismo, diferenciando aquele que surge de cima e aquele que tem raízes numa revolução social.

Além disso, os processos prolíficos sul-americanos incluíram ditaduras militares (como o Brasil e o Chile) ou diferentes formas de Estado autoritário, dificultando os processos democráticos e restringindo a ação de partidos, sindicatos e organizações que poderiam fazer reivindicações para um maior alcance das políticas sociais. Dessa maneira, não conseguiram salvaguardar a liberdade dessas organizações. Um outro fator de diferenciação pode ser a distinção da estrutura de classes entre os países sul-americanos e os europeus e o norte-americano. Na América do Sul existe uma maior diferença entre as classes, empobrecimento e desemprego das populações urbanas. Tudo isso determinou muito maior carência de apoio das políticas sociais que os países europeus e os Estados Unidos, elevando o poder do Estado. Assim, nesses países, os programas de assistência médica, aposentadoria, auxílio à perda da renda por acidente, doença ou maternidade e até mesmo os

de habitação, subvenções familiares e lazer são divididos com o setor privado, enquanto na América Latina ficou tudo por conta do Estado. Esse modelo teve como pressuposto a teoria de Keynes, para quem “o futuro tem que ser assegurado como pacto e como planejamento.” (GARZA TOLEDO, in: LAURELL).

Para Rosanvallon (1997, p. 38), o princípio de Keynes, norteando o Estado de Bem-Estar Social, é o

[...] da correspondência global entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de uma maior equidade social no âmbito de um Estado econômica e socialmente ativo.

O capitalismo imperante na Europa e nos Estados Unidos, durante a década de 30, não estava conseguindo alcançar o pleno emprego, necessitando da intervenção estatal para prover recursos suficientes e obter recursos à sobrevivência do capital. O clima era de insegurança e instabilidade. Segundo Keynes, as exigências salariais dos trabalhadores deveriam ser atendidas como forma de contribuir para o pleno emprego, pois salários baixos acarretavam insuficiência de poder aquisitivo, o que poderia conduzir à contração da demanda e, conseqüentemente, à baixa de preços, superprodução e desemprego. Ainda segundo Keynes, o que ocorria na época era a queda da demanda e conseqüentemente sobra de produto. A solução para o desemprego só poderia ser obtida por intervenção estatal, desencorajando o entesouramento, em proveito das despesas produtivas. Para isso, o Estado deve reduzir a taxa de lucro, incrementar os investimentos públicos, estimular o consumo por meio da redistribuição da renda em benefício das classes menos favorecidas e encorajar a exportação. Essa política, diretamente oposta às teses deflacionistas, permitiria a intervenção do Estado sem atingir a autonomia da empresa privada.

O crescimento econômico deveria ser incrementado a partir do esforço produtivo das economias nacionais, contido na demanda de bens de investimento (NOVELLO, in: LAURELL, 1995, p. 57). O estímulo ao consumo está assentado no equilíbrio entre investimento e poupança, conseguidos pela maior percentagem da renda que lhe é destinada. A exportação “tem efeito multiplicador ao exterior, na mesma proporção em que torna possível a produção”. Os investimentos públicos referem-se àquelas sobras do consumo e podem garantir alguma rentabilidade.

A política fiscal e a determinação da redução da taxa de juros regulam o nível adequado ao pleno emprego da propensão para consumir. Para Keynes, a intervenção do Estado na economia não é contraditória ao crescimento do mercado. Ao contrário, “progresso social e eficácia econômica caminharão logicamente juntos” (ROSANVALLON, 1997, p. 40). Continua esse autor:

Para Keynes, o social – isto é, a organização das relações sociais – é imediatamente compreendido como estruturante interno da dinâmica econômica. Sua teoria integra, no próprio movimento de sua formação, as relações do capital e do trabalho, para falar em outros termos. Nova concepção das condições do crescimento e reorganização das relações de classes são indissociáveis [...]

Assim, o objetivo de sua teoria aponta para a intervenção econômica do Estado, para que haja a redistribuição social e a regulamentação das relações sociais. O modelo originado da teoria de Keynes, o Estado do Bem-Estar Social, entrou em crise desde os anos 70, sendo questionado porque, enquanto modelo econômico, fez aumentar o déficit público, propiciou o crescimento de empresas improdutivas, desestimulou o trabalho e a competitividade, reduziu a capacidade de poupança e o excedente de capital para ser reinvestido na produção, além de gerar uma enorme inflação. Isso não aconteceu só no Brasil ou nos países sul-americanos, mas ainda em todos os países que o adotaram como modelo de Estado. Para Paulo Netto (1995), a crise do Estado de Bem-Estar Social veio com a crise do socialismo, culminando, assim, numa crise global. Entretanto, suas conseqüências foram diferentes. A primeira aponta para a falência do Estado, enquanto ordenador político; a segunda, para a inépcia do capital em promover o crescimento econômico-social em escala ampla e garantir a geração de emprego. A crise do Estado de Bem-Estar Social, de acordo com Paulo Netto (1995, p. 70),

[...] evidencia que a dinâmica crítica desta ordem alçou-se a um nível no interior do qual a sua reprodução **tende** a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo [grifo no original].

Quer dizer, o capital não conseguiu compatibilizar seu desenvolvimento com as necessidades das aglomerações humanas. Ao contrário, trouxe ônus à condição humana de existência, qual

seja, a crescente diferença entre o mundo rico e o mundo pobre, a ascensão do racismo e da xenofobia, além da crise ecológica.

Para Rosanvallon (1997), a crise nesse modelo de Estado assenta-se principalmente no fato de que a produção diminuiu e as despesas sociais aumentaram. Com a produção em queda, há a diminuição do Produto Interno Bruto (PIB). A consequência natural foi o aumento das despesas sociais, o qual, não tendo onde se amparar, reduziu a capacidade do Estado, pondo em perigo o modelo. O propalado equilíbrio defendido por Keynes deixa de existir, mostrando a ineficácia do Estado em atuar como interventor da economia.

Por não ter conseguido atender a todas as necessidades, esse modelo de Estado foi classificado como restrito e incompleto, pois seus programas limitam-se em critérios de seletividade, o que o tornou injusto, porque esses programas não atingiram o universalismo pretendido, portanto não houve igualdade na distribuição de benefícios (LAURELL, 1995).

Para Esping-Andersen (1991, p. 104), o Estado de Bem-Estar Social reforçou a estratificação social e negligenciou o relacionamento entre cidadania e classe social, por meio do seu próprio planejamento. É do autor esta afirmação:

A tradição de ajuda aos pobres e a assistência social a pessoas comprovadamente necessitadas, derivação contemporânea da primeira, foi visivelmente planejada com o propósito de estratificação. Ao punir e estigmatizar seus beneficiários promove dualismos sociais e por isso é um alvo importante de ataques por parte de movimentos de trabalhadores.

Isso não unifica, ao contrário, muitas vezes promove guetos, frustrando os objetivos da classe trabalhadora em mobilizar-se. Para os neoliberalistas o Estado de Bem-Estar Social asfixia as energias sociais porque impede que a iniciativa privada participe do desenvolvimento social, deformando os mercados e gerando a inflação. Além disso, teve um baixo impacto redistributivo entre o capital e o trabalho. Esse efeito, segundo Navarro (in: LAURELL, 1995), esteve presente apenas entre setores da classe trabalhadora, como, por exemplo, os metalúrgicos, porque eles reivindicaram benefícios.

Segundo os neoliberalistas, o Estado de Bem-Estar Social causou, principalmente da América Latina, um retrocesso social dramático, com empobrecimento da população trabalhadora e incorporação de novos grupos sociais à condição de pobreza e até

mesmo de extrema pobreza. Nesse sentido, Laurell (1995) explica que a expansão dos benefícios sociais não é resultado simples do crescimento econômico e industrial nem da ampliação dos direitos dos cidadãos, mas causada pela modernização da sociedade. Para essa autora o nível relativo dos gastos sociais, geralmente, está relacionado com o tamanho do PIB de um país e não significa que o conteúdo, orientação e efeitos da política social sejam uniformes. Além disso, o simples fato de pertencer a uma dada sociedade, não garante ao cidadão o acesso aos bens sociais nem ao Estado a obrigação de garanti-los. Um outro motivo mencionado pela autora para a falência do Estado de Bem-Estar Social é que a produção-administração privada é sempre maior que a pública, seja em educação, saúde ou pensão, precarizando a do governo.

Paulo Netto (1995), afirma que, para os neoliberais, o Estado de Bem-Estar Social enfraqueceu os alicerces da família, reduziu o incentivo para o trabalho, a poupança e a inovação, fez diminuir a acumulação do capital e limitou a liberdade humana. Isso ocorreu porque, à medida que o Estado não conseguiu fornecer estrutura suficiente para diminuir a pobreza, a iniciativa privada foi obrigada a voltar-se para o social. Como consequência, investiu menos em seu próprio capital, deixando de inovar, aplicar em tecnologia e aumentar a capacidade produtiva e fazendo diminuir postos de trabalho.

O intervencionismo do Estado é antieconômico e antiprodutivo, porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalharem. É, portanto, ineficaz e ineficiente. É ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, ao invés de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza, porém piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. Para completar: imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir (PAULO NETTO, 1995, p. 162).

Os neoliberais postulam a necessidade de eliminar a intervenção do Estado na economia, desde o planejamento e condução até a função de agente econômico. O Estado deve caracterizar-se como mínimo, quer dizer, só deve produzir um mínimo em bens e serviços, que a iniciativa privada não consiga, para aliviar a pobreza. Os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los



por meio da ação estatal não existem, assim como não deve existir a universalidade, a igualdade ou a gratuidade dos serviços sociais. Por isso, deve haver cortes nos gastos sociais e eliminação de programas de benefícios, reduzindo-os à indigência.

Diante da ineficácia do Estado do Bem-estar Social, surge um novo tipo de Estado, o neoliberal, cujas políticas apontam para um

[...] Estado mínimo, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do mercado, já que sua intervenção, além de deformar os mercados de fatores, produtos e ativos, geraria espirais inflacionários. (NOVELO, in: LAURELL, p. 68).

Isso quer dizer que o mercado deve ser muito maior do que o Estado. Para tanto, os países que adotaram o modelo neoliberal de Estado têm traçado políticas econômicas que, segundo Enrique de la Garza Toledo (in: LAURELL, 1995), apresentam como base: a) superioridade do livre mercado (vitória da eficiência); b) individualismo metodológico (cada empreendimento usa método próprio); c) contradição entre liberdade e igualdade (é a desigualdade que impele a iniciativa pessoal e a competição); d) desregulamentações estatais e privatizações, o que dá outro nível de liberdade.

Rosanvallon (1997) complementa a idéia explicando que o sentido de liberdade entendido pelos neoliberais é o resultado das diferentes escolhas que os indivíduos fazem. Para esse autor, a política neoliberal é a fusão do conservadorismo com o autoritarismo, porque, ao mesmo tempo em que combina valores tradicionais de família, autoridade e respeito às hierarquias, explora certas contradições entre aspirações populares e funcionamento do Estado, gerando um populismo neoliberal. O neoliberalismo postula que o mercado “é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos.” (LAURELL, 1995 p. 161).

Sobre o bem-estar social, os neoliberais defendem que esse é um campo que pertence ao âmbito privado e deve ser solucionado pela família, comunidade e serviços privados, com o Estado intervindo apenas com um mínimo dirigido à população comprovada de extrema pobreza, o que, segundo o pensamento de Rosanvallon (1997), nada mais é do que a indiferença social ou a negação dos problemas sociais.

Paulo Netto (1995, p. 77) resume a política neoliberal como sendo

[...] uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia.

Sendo assim, a economia não pode ser planejada. A livre iniciativa garante um crescimento econômico capaz de promover, por si só, o bem-estar social. “A liberdade econômica só possível sobre o mercado livre (isto é, sem mecanismos extra-econômicos de regulação), que funda a liberdade civil e política.” (PAULO NETTO, 1995, p. 77). Nessa concepção, é o mercado que determina o espaço legítimo do Estado e só concebe sua intervenção em face de extremos. Em suma, é o Estado máximo para o capital e mínimo para a população.

A despeito de suas críticas ao Estado de Bem-Estar Social, o neoliberalismo não consegue recuperar a dinâmica do capitalismo e muito menos promover o pleno emprego. A disseminação das desigualdades continua tão forte como antes, e os problemas sociais aumentam. O apoio à globalização da economia, afinal, não trouxe uma sociedade mais justa, cooperativa e igualitária para todos. Sendo assim, quando Paulo Netto (1995) afirma que o neoliberalismo criticou o Estado de Bem-Estar Social por não ter conseguido atender a todas as necessidades, classificando-o como restrito e incompleto, porque seus programas se limitaram em critérios de seletividade, tornando-o injusto. É preciso observar que nem esse modelo, nem o neoliberalismo ou qualquer outro conseguem a justiça social, fugindo da seletividade e afastando a condição de pobreza. Aliás, para qualquer uma das teorias econômicas, a seletividade e a injustiça são processos naturais. Portanto, a crítica não procede. Além disso, o neoliberalismo debilitou a ação dos movimentos sindicais, tolhendo-lhes a liberdade. Isso é frontalmente contraditório com a falta de liberdade apontada por eles, para a ação do mercado.

O mercado está livre como os neoliberais queriam e produzindo cada vez mais riquezas. No entanto, essa produção ocupa menos pessoas, causando um desemprego estrutural e a redução dos salários, o que só faz aprofundar o poço entre camadas favorecidas da população e as não favorecidas, necessitando estas, mais do que nunca, da atuação das políticas sociais.

Se o Estado de Bem-Estar Social não conseguiu solucionar todos os problemas de natureza econômica, ao menos possuía uma preocupação social em suas ações. Já o mesmo não se pode dizer do modelo neoliberal que nega todas as conquistas sociais e aponta para um futuro assustador, como bem expressa Carlos Heitor Cony na apresentação do ensaio *O horror econômico*, de Viviane Forrester, publicado no Brasil pela Unesp.

Depois da exploração do homem pelo homem em nome do capital, o neoliberalismo e seu braço operacional, que é a globalização, criaram, mantêm e ampliam, em nome da sacralidade do mercado, a exclusão de grande parte do gênero humano. O próximo passo será a eliminação? Caminhamos para um holocausto universal, quando a economia modernizada terá repugnância em custear a sobrevivência de quatro quintos da população mundial? Depois de explorados e excluídos, bilhões de seres humanos, considerados supérfluos, devem ser exterminados? O raciocínio é bem mais do que uma hipótese. É um desdobramento lógico do horror econômico fabricado no laboratório dos economistas neste final de século. Horror – este sim – globalizado pelos governos que buscam resultados contábeis e condenam a ação social como jurássica.

A massa de excluídos em todo o mundo constituirá um formidável dinossauro que a economia modernizada eliminará como inviável no Estado neoliberal. Não se trata de um apocalipse, mas de um novo eixo da História. Só os melhores, os economicamente arianos, deverão sobreviver. Os não arianos formarão o gueto – e como a manutenção de um gueto é um paradoxo econômico (para que produzir para quem não pode produzir?), a solução a médio ou em longo prazo será o extermínio em massa. Menos custo e mais benefício para os balanços de governos e empresas.

## REFERÊNCIAS

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Luz Nova**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

GARZA TOLEDO, E. de la. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

NAVARRO, V. Produção e estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

NOVELO, U. F. Estado keinesiano e estado neoliberal. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

PAULO NETTO, J. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ROSANVALLON, P. **A crise do estado-providência**. Brasília: UnB, 1997.