



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Fundamentos teóricos da Política Social.

RAÍZES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Marclin Felix Moreira¹

Resumo

Este trabalho trata do tema do Estado de bem estar social e a importância de se compreender as condições de seu surgimento e desenvolvimento, que por sua vez estão relacionadas também às maneiras como respondem aos momentos de turbulência em sua ordem. Nesse sentido, nos deparamos com um conjunto de aspectos sócio-político-culturais extremamente significativos para o acompanhamento e compreensão desse fenômeno.

Palavras-chave: Estado social. Política. Cultura.

ROOTS OF THE WELFARE STATE

Abstract

This work deals with the subject of the welfare State and the importance of its emergence conditions you must understand and development, which in turn are related to the ways in which respond to moments of turbulence in your order. In this sense, we came across a set of socio-politico-cultural aspects extremely significant for the monitoring and understanding of this phenomenon.

Keywords: Social state. Politics. Culture.

Introdução

Tanto em sua elaboração e desenvolvimento, quanto nos momentos em que se questiona sua capacidade e legitimidade, o Estado de bem-estar social sofre influência dos processos sócio-político-culturais particulares a cada sociedade. Consequentemente, os aspectos que definem a fisionomia do welfare state em cada país ou região, são os mesmos que limitam e desenham as características das entidades sociais de cada localidade.

Nosso objetivo no presente artigo, portanto, é observar a relação entre uma variedade de aspectos socioculturais - como fatores extremamente importantes - na configuração do welfare state. Mobilizamos para essa tarefa uma perspectiva voltada para traços panorâmicos, que demonstram a configuração do welfare state a partir de

¹ Doutor em Ciências Humanas: Sociologia; professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: <fmarclin@gmail.com>.

contextos específicos, resultando na percepção de uma pluralidade de modelos de atuação social por parte do Estado.

Destacadamente se estabelece a relação entre os processos políticos institucionalizados, como os relativos aos partidos políticos, assim como os processos políticos de ordem “societal” e as peculiaridades culturais de cada região.

Assim sendo, é perceptível a ausência de homogeneidade em torno de um padrão de welfare state. O que se verifica é a estreita relação entre um conjunto de fatores socioculturais e os movimentos formativos, que conseqüentemente irão singularizar os welfare states que se desenvolvem no século XX. Permitindo, para uma apreciação mais justa e precisa, a construção de uma tipologia a partir do agrupamento de distintos Estados de bem estar, cuja similaridade nas políticas implementadas guarda estreita relação com um histórico sócio-político-cultural aproximado.

Outro aspecto que abordaremos se refere a problemática que envolve a questão social e sua relação com a corrosão dos pilares que possibilitaram a emergência do welfare state.

O desenvolvimento, a crise e a reforma do welfare state encontram-se umbilicalmente ligados àquilo que a literatura identifica como questão social. Nesses termos, acompanhar as origens e as transformações do estado de bem-estar social exige apreciar paralelamente os primórdios e as mutações da questão social. Para uma apreciação mais ampla desse processo é necessário considerá-lo em seus aspectos filosóficos, políticos e econômicos. É o que procuraremos fazer nas páginas que se seguem.

A exposição que faremos, portanto, tem o intuito de organizar em torno dessas ideias trabalhos que, uma vez reunidos, permitem uma apreciação mais “exata”, ou pormenorizada daquilo que veio a ser definido com Estado de bem estar social, suas origens, seu desenvolvimento e as crises que enfrenta.

Desenvolvimento

O esforço em compreender as razões motivadoras do desenvolvimento, crise e adaptações do welfare state, levou Huber e Stephens (2001) a adotarem uma postura crítica em relação a uma variedade de perspectivas construídas em torno dessa problemática. Umas, por adotarem uma metodologia imprópria (segundo seu

juízo) para o tema em questão, e outras por se valerem de concepções, ou eivadas de conteúdo ideológico, ou limitadas por uma visão generalista que não absorve os aspectos particulares do desenvolvimento do sistema do welfare state em sua ampla variedade de manifestações.

Nesse sentido, a metodologia empregada para o estudo do conjunto de características, formação, expansão, crise e adaptações do Estado de bem-estar, é profundamente marcada pela preocupação em se estabelecer um diálogo entre as tradições de pesquisa quantitativa e histórica comparada. Associada a essa posição geral de união de duas grandes tradições de pesquisa para o estudo em questão, está a preocupação em acompanhar o fenômeno investigado numa ótica de longa duração, uma vez que os estudos de curta duração tem conduzido a enganos quanto à avaliação da natureza do welfare state (HUBER; STEPHENS, 2001, p. 321-322).

A adoção, portanto, de análises comparativas quantitativas e históricas, somadas às análises sobre períodos de longa duração, proporcionou aos autores a possibilidade de formulação de quatro mecanismos causais mediando os efeitos de longa duração. Esses mecanismos causais e seus significados são os seguintes:

1. Limitação Estrutural: refere-se ao balanço de poder na sociedade, envolvendo, principalmente, as relações capital/trabalho, os movimentos femininos, as associações profissionais, entre outros movimentos sociais e grupos de interesse, assim como diferentes partidos políticos.

2. Hegemonia Ideológica: refere-se ao centro de gravidade da opinião pública, que expressa o desejo de uma ordem social específica, bem como a forma e funções do welfare state.

3. “The Policies Ratchet Effect”: refere-se ao rápido crescimento de suporte para as políticas de welfare state após sua introdução, especificamente no caso de políticas universalistas que sejam benéficas a uma grande proporção da população.

4. “Regime Legacies”: refere-se ao impacto de específicos regimes políticos na condensação da força de atores sociais e em sua capacidade de forçar futuros desenvolvimentos do welfare state (HUBER; STEPHENS, 2001, p.322-323).

As análises realizadas pelos autores os conduziram a considerar que os partidos políticos foram os elementos mais importantes do desenvolvimento e da variação experimentada pelo welfare state nos países em que foi implantado. Ou seja, o tipo de Estado de bem-estar que cada país punha em funcionamento foi, em grande medida,

determinado pelo segmento político que permaneceu mais tempo participando do governo.

A entrada da mulher no mercado de trabalho, por sua vez, é um fator que, associado à presença de partidos socialdemocratas no governo, responde pela manutenção e expansão dos serviços sociais. Isto aparece como “[...] um produto de um processo de interação que liga governo social democrata, crescimento em participação da mulher na força de trabalho, mobilização política feminina e expansão do serviço público social” (HUBER; STEPHENS, 2001, p.3).

A crise e o conseqüente retraimento do Estado de bem-estar podem ser explicados, em um plano geral, pelo avanço no nível de desemprego, uma vez que este levaria a uma dupla consequência, com impactos diretos no sistema de proteções: mais pessoas dependendo das garantias do Estado e menos pessoas contribuindo, através do pagamento de impostos, para a manutenção do sistema de transferência. Entretanto, essa relação não deve ser assumida como explicação exclusiva. Divergindo de estudos que apontam para a abertura dos mercados comerciais e financeiros como os principais causadores do aumento no nível de desemprego, os autores, embora concebam a importância relativa desses fatores na constituição do problema, tendem a enfatizar, como decisivo, o aumento nos níveis de desemprego em relação direta com a diminuição nas taxas de investimento e de crescimento. Esta diminuição nas taxas de investimento e de crescimento, por sua vez, seria o resultado de mudanças seculares, tais como: a passagem da predominância de manufaturas para os serviços dentro do regime de produção; no interior da manufatura, a mudança de uma produção em massa padronizada para uma produção flexível; internacionalização da produção; enfraquecimento dos organismos centralizados de barganhas coletivas e dos mecanismos de restrições salariais (HUBER; STEPHENS, 2001, p. 318-319).

O estudo detalhado dos diferentes tipos de welfare state mostra também que os impactos relacionados às mudanças acima mencionadas, atingem diferenciadamente cada tipo de acordo com as características peculiares de sua formação. A verificação dessas diferenças somente foi possível em função da maneira como os autores conduziram seu trabalho de pesquisa (reunir no contexto de um só trabalho análises quantitativas e históricas comparadas, numa perspectiva de longa duração), o que

resultou na divisão em tipos de welfare state devido à predominância temporal de um determinado segmento político no governo. Isto levaria a orientações e ações políticas distintas, promovendo formações favoráveis ou desfavoráveis ao conjunto de características que compõem o regime de welfare state.

A sequência de dados com os quais trabalharam os autores, para desenvolver e dar consistência aos argumentos, foram distribuídos levando-se em consideração as distinções acima mencionadas. Nesse sentido, encontramos no decorrer da obra a apresentação dos dados quantitativos e das referências às peculiaridades históricas dividida da seguinte maneira (considerando também que a ordem de apresentação obedece ao critério de amplitude das políticas do welfare state, em média, em um sentido decrescente):

1. Tipo de welfare state social democrata (mais homogêneo, reunindo os seguintes países: Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia).
2. Tipo de welfare state democrata cristão (mais heterogêneo, subdividido em três partes: a) Austria; b) Bélgica, Países Baixos e Alemanha; c) França, Itália e Suíça).
3. Tipo de welfare state liberal (Canadá, Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos).
4. Tipo de “wage earner welfare state” – welfare state assalariado – (subdividido em duas partes: a) Austrália e Nova Zelândia; b) Japão).

Outro aspecto referente aos argumentos dos autores em relação ao desenvolvimento do welfare state (estimulado a partir do fim da segunda guerra mundial) e sua crise (iniciada no começo da década de 70 e agravando-se nos anos 80 e 90), é sua construção com base em três aspectos que se referem à teoria dos recursos de poder: o balanço de poder de classe (que influencia fortemente nas variações do desenvolvimento do Estado de bem-estar); a estrutura do estado e da relação estado-sociedade; e o complexo de relações internacionais envolvendo a economia e o sistema de estados.

Nesse sentido, verificou-se que em democracias capitalistas avançadas o desenvolvimento do Estado de bem-estar apresentava forte relação com a luta de classes travada na sociedade. A luta pelo welfare state, portanto, significa a luta pela distribuição. A organização das classes interessadas nos benefícios das políticas do

Estado de bem-estar desempenhou, assim, um papel central. Daí a importância da articulação política e dos partidos políticos como meios para alcançar esses interesses.

Além da classe, conceituada “[...] como um grupo de pessoas que em virtude do que elas possuem são compelidas a se engajar nas mesmas atividades, se elas querem fazer o melhor uso de suas dotações [...]” (HUBER; STEPHENS, 2001, p. 17), os autores chamam atenção para a relevância da religião e das divisões étnicas como base para organizações de ação coletiva e mobilização política. Neste caso, os valores religiosos ou étnicos, medindo forças com os interesses de classe propriamente ditos, conduzem a um rearranjo dos interesses de classes originais, uma vez que agregam em torno de si indivíduos pertencentes a classes distintas. O balanço resultante desse aglomerado de orientações manifesta-se nas configurações específicas de cada welfare state.

É interessante notar a aproximação do quadro desenvolvido por Inglehart e Welzel com as divisões estabelecidas por Huber e Stephens quanto aos tipos de welfare state que descrevemos acima. Tal relação nos permite conjecturar uma relevante interação que se estabelece entre os valores predominantes em uma sociedade e o tipo de Estado de bem-estar que aí se desenvolve.

O quadro de Inglehart e Welzel é o resultado da aplicação de surveys em diversos países do mundo objetivando proporcionar uma medida compreensiva dos principais valores globais relacionados a determinadas áreas de preocupações humanas, como: religião, política, economia e vida social. Os países são distribuídos a partir da variação que apresentam em relação a dois eixos valorativos: verticalmente os países são enquadrados de acordo com o grau que orientam sua ação em conformidade com valores tradicionais ou racionais seculares; e na horizontal em função dos seus valores serem voltados para a sobrevivência ou para a auto expressão.

O eixo vertical (tradicional/racional-secular) reflete o contraste entre sociedades nas quais a religião é extremamente importante e aquelas onde não é tanto. Uma ampla série de outras orientações encontra-se intimamente relacionada com esta dimensão. Nas sociedades próximas ao tipo tradicional verificamos também a valorização dos laços familiares e da autoridade, a rejeição ao divórcio, ao aborto, à eutanásia e ao suicídio. Na outra ponta do eixo, as sociedades com predominância de valores racionais seculares apresentam um quadro em que essas preferências encontram-se invertidas.

O eixo horizontal (sobrevivência/auto expressão) expressa a transição de sociedades industriais para sociedades pós-industriais. A riqueza acumulada por sociedades avançadas e compartilhada por seus membros nas últimas gerações garante a sobrevivência, libertando os indivíduos do “reino da necessidade”. Nesse sentido, as prioridades dos membros dessas sociedades têm se deslocado do plano econômico e da segurança física para uma crescente ênfase no bem-estar subjetivo, na auto expressão e na qualidade de vida. A polarização verificada nesse caso encontra-se entre valores materialistas e pós-materialistas, refletindo uma mudança cultural que emerge entre gerações de sociedades que resolveram o problema da sobrevivência. Entre os aspectos relevantes encontrados entre os pós-materialistas, podemos destacar: grande preocupação com a proteção ambiental, tolerância à diversidade e demandas de participação em decisões da vida econômica e política. A mudança de valores de sobrevivência para valores de auto expressão produziria uma cultura de verdade e tolerância, onde as pessoas valorizariam fortemente a liberdade individual e a auto expressão, além de valorizarem a ativa participação política. Representariam, portanto, os atributos que a literatura política define como cruciais para a democracia.

Nesse sentido, ao apreciarmos no quadro a distribuição dos países pesquisados, observamos que há uma relação entre os tipos de welfare state desenvolvidos por Huber e Stephens (considerando também que a ordem de apresentação obedece ao critério de amplitude das políticas do welfare state, em média, em um sentido decrescente) e a posição do país no quadro de Inglehart e Welzel.

O primeiro tipo de welfare state, segundo o esquema de Huber e Stephens acima apresentado, definido como social democrata, que se caracteriza por ser mais homogêneo, reúne os seguintes países Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Coincidentemente, os mesmos países encontram-se no quadro de Inglehart e Welzel, situados em posições bem próximas quanto aos eixos valorativos, ou seja, no canto superior direito do quadro, onde os fatores predominantes são a auto expressão e os valores racionais seculares, além de uma forte presença do protestantismo como tradição religiosa. Se considerarmos, portanto, que esse primeiro tipo apresenta, comparativamente aos outros tipos, um grau mais acentuado de provisão dos direitos sociais universais, podemos conceber a existência de um forte indício de relação entre a predominância daqueles valores na cultura do país e a robustez de seu welfare state.

O segundo tipo, o democrata cristão, que se caracteriza por ser mais heterogêneo, é subdividido em três partes: a) Austria; b) Bélgica, Países Baixos e Alemanha; c) França, Itália e Suíça), também se encontra no quadro um pouco mais disperso em relação aos eixos valorativos, e, em média, em posição inferior quando comparado ao primeiro tipo de welfare state social democrata, composto por Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Acompanhando assim a ordenação e subdivisão propostas por Huber e Stephens, o que, por sua vez, reforça a ideia acima de uma relação entre as características do welfare state e a posição relativa aos valores apresentados no quadro.

O terceiro tipo, o liberal é composto por Canadá, Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos. Esse grupo, cujos países membros se expressam por meio da língua inglesa, ocupam uma posição, em média, avançada no eixo dos valores de auto expressão, mas no que diz respeito aos valores racionais seculares, encontram-se em uma posição intermediária. A mesma homogeneidade que caracteriza o tipo, encontra-se também presente no quadro. Além disso, podemos perceber que apesar da posição relativamente avançada no quadro quanto ao eixo horizontal, aproximando-se, nesse sentido, da posição ocupada pelos países que compõem o primeiro tipo, sua classificação no esquema de Huber e Stephens ocupa um lugar inferior. Conjeturamos, por conseguinte, a partir da comparação entre o tipo e o quadro, que há uma sintonia entre um welfare state mais robusto, mais amplo (no sentido da provisão de direitos sociais universais) e um posicionamento avançado e equilibrado em relação aos dois eixos do quadro. No caso do welfare state liberal, o desempenho extremamente positivo quanto ao eixo horizontal (sobrevivência/auto expressão), não é acompanhado da mesma performance no que diz respeito ao eixo vertical (tradicional/racional-secular), o que acaba por impactar negativamente, em termos comparativos, a composição do welfare state desse tipo.

O quarto tipo, “wage earner welfare state”, que se caracteriza por ser um estado de bem estar social direcionado aos assalariados, cujas políticas de provisão de direitos sociais estão vinculadas antes à política de empregos do que às provisões de direitos sociais universais, encontra-se subdividido em duas partes: a) Austrália e Nova Zelândia; b) Japão. A mesma justificativa apresentada no exemplo anterior pode ser repetida para esse tipo. É importante notar ainda que, coincidentemente, a subdivisão adotada nesse caso é corroborada pelas posições relativas dos países no quadro.

Austrália e Nova Zelândia próximas ao ponto extremo do eixo horizontal, enquanto ficam em uma posição intermediária quanto ao eixo vertical. O Japão, por sua vez, encontra-se em situação praticamente inversa, posicionando-se bem próximo ao ponto extremo no eixo vertical, enquanto ocupa uma posição um pouco acima do ponto intermediário do eixo horizontal. Novamente, se comparamos esses exemplos do quarto tipo, e em particular o caso do Japão, corroboramos nossa percepção de que um equilíbrio de posicionamento em relação aos dois eixos apresentados no quadro, apresenta forte relação com o desenvolvimento de um welfare state de características ou cobertura universais.

Procuramos até aqui esboçar um panorama a partir de estudos comparativos sobre o welfare state e os valores mundiais, na tentativa de estabelecer conexões entre os dados encontrados em cada um deles. Isso nos forneceu uma visão panorâmica da presença e especificidade do welfare state em alguns países, e como essas diferenças encontram-se articuladas com diversas variáveis. Na sequência procuramos enfatizar a problemática que envolve a questão social e sua relação com a corrosão dos pilares que possibilitaram a emergência do welfare state.

O desenvolvimento, a crise e a reforma do welfare state encontram-se umbilicalmente ligados àquilo que a literatura identifica como questão social. Nesses termos, acompanhar as origens e as transformações do estado de bem-estar social exige apreciar paralelamente os primórdios e as mutações da questão social. Para uma apreciação mais ampla desse processo é necessário considerá-lo em seus aspectos filosóficos, políticos e econômicos. É o que procuraremos fazer nas páginas que se seguem.

Em “As Metamorfoses da Questão Social” (Castel, 1998), assaltado pela emergência de problemas sociais como o desemprego em massa e a incapacidade dos sistemas de proteção para cobrir os infortúnios resultantes da condição de precarização do mundo do trabalho, relacionados ao desmantelamento do que denomina de “sociedade salarial”, o autor busca compreender os fatores que se encontram na base dessa situação crítica.

O cenário sombrio que se descortina nas últimas três ou quatro décadas do século passado remete, segundo o autor, a uma problemática envolvendo a “evolução” da categoria “salário” e às formas de solidariedade social que lhe serviram de sustentação. Modificações no arranjo que propiciou sua edificação como “matriz de

base” das relações sociais tendem a exercer fortes impactos na configuração de equilíbrio da sociedade como um todo. Em particular, a estreiteza de laços entre a sociedade do trabalho e o Estado de bem-estar, sendo aquela condição *sine qua non* de existência deste em diversos níveis de consideração, faz com que distúrbios na “normalidade” do seu funcionamento representem o epicentro do abalo sofrido pelo Estado-providência.

Ao lado disso, quando se avalia a caracterização sócio histórica do lugar ocupado pela condição de assalariado, é possível notar que a instabilidade atual, que se define e é vivida num cenário “pós-proteções”, difere daquela experimentada em períodos anteriores, onde a condição de assalariado era considerada de maneira depreciativa. Uma avaliação dessa diferença significa um passo necessário, segundo Castel, para um devido entendimento do que tem sido definido como “crise”.

Não ser assalariado, hoje, representa praticamente o inverso do que significava inicialmente. O contraste com formas pretéritas de organização da vida social, baseadas na tradição e no costume, que encadeava uma série de julgamentos depreciativos àqueles que ingressavam no trabalho assalariado é configurado pelo fato de que, nos dias atuais, não viver sob essa condição representa, para a massa do povo, estar prestes a ingressar no universo dos “sem amanhã”, dos excluídos, tendo em vista a prevalência, ainda, desse tipo de estruturação da vida econômica e social.

O esforço de refazer o sistema de transformações que resultaram na situação contemporânea tem como objetivo voltar ao passado com uma questão atual e recuperar o seu advento e sua trajetória, bem como traçar homologias entre o estado atual de coisas e configurações pretéritas. Isso está de acordo com a postura de Castel ao atribuir ao presente, não somente sua contemporaneidade, mas também ligá-lo ao passado, pois a este se vincula como um “efeito de herança” (CASTEL, 1998, p. 23).

O trabalho, pensado como “um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social”, é a categoria que se tornou frutífera para buscar as relações e memória com o passado, a fim de compreender e agir hoje. O que está em jogo parece ser, portanto, de que forma o trabalho, a partir das mudanças que ocorreram em relação a ele, pode explicar ou ajudar a entender a presença de indivíduos colocados em um estado de flutuação na estrutura social, sem conseguirem encontrar aí um lugar designado.

Ademais, a escolha da categoria trabalho justifica-se pelo fato de haver uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas

redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção que “cobrem” um indivíduo diante dos acasos da existência. Donde a possibilidade de construir um esquema formal de investigação social designado como “zonas de coesão social”.

Desse modo o constructo sociológico de Castel nos conduz ou nos possibilita capturar relações entre trabalho estável e inserção sólida nas redes de integração, da mesma forma que, por outro lado, demonstra que a não participação no processo produtivo promove o distanciamento dessas redes de sociabilidade e, conseqüentemente, levam à exclusão, ou de acordo com a preferência do autor, à “desfiliação”. O meio termo dessas “zonas de coesão social” é representado pela vulnerabilidade social que, por sua vez, está inscrita no surgimento de atividades laborais precárias marcadas pela fragilidade dos suportes protecionistas.

Dado o caráter instável dessas configurações, os equilíbrios entre as “zonas de coesão social” são utilizados como indicadores da coesão de um conjunto social num determinado momento.

Assim sendo, integração, vulnerabilidade e inexistência social são, portanto, as três “zonas de coesão social” utilizadas como modelos de condição existencial. No entanto, não devemos assumir essas construções como um esquema de estratificação social, uma vez que a existência ou não de aspectos integrativos, não guarda necessariamente laços estreitos com referências pura e diretamente econômicas, embora os dois aspectos tendam a aparecerem relacionados. Não devemos tomá-las, também, de uma maneira estática, mas, antes, procurar identificar através delas as relações entre a precariedade econômica e a instabilidade social, bem como esclarecer os processos segundo os quais os indivíduos transitam de uma para outra “zona”.

Reconstruir o cenário que deu origem ao contrato moderno tornou-se um passo fundamental para o autor desenvolver sua argumentação. Nesse sentido, a primeira parte de seu trabalho, intitulada “Da Tutela ao Contrato”, é dedicada a capturar o longo caminho que desembocou, no final do século XVIII, na modernidade liberal. As condições da maioria dos que vivem da sua força de trabalho apresentam-se marcadas pela não garantia de proteções vinculadas ao trabalho regulado. Tal situação caracteriza uma vulnerabilidade de massa, constituída pelo fato da impossibilidade de regulação de acordo com o modelo de mercado.

Homologamente ao que se verificará na contemporaneidade, integrados, vulneráveis e desfiliaados pertencem a um mesmo conjunto, cuja unidade é problemática.

A questão que se apresenta para o autor, portanto, refere-se às possibilidades de manutenção dessa unidade. A pergunta central que é feita dirige-se a tentar identificar “o limite de tolerância de uma sociedade democrática para a invalidação social”, uma vez que tal limite pode apresentar variações de acordo com aspectos intrínsecos a cada sociedade.

A passagem de uma organização essencialmente agrícola, para uma configuração em que despontam comunidades urbanas, representa um acontecimento não pouco relevante para a sociedade medieval. Embora, inicialmente, diminuta em relação ao campo, é a partir da cidade que haverá o desenvolvimento do artesanato, das trocas comerciais, da economia monetária, das técnicas bancárias e do capitalismo comercial. No entanto, as novidades trazidas pela cidade encontram-se ainda reguladas de forma tradicional, ao estilo da sociedade de ordens.

Tais mudanças, não impedem, ou antes, precipitam a formação de situações desequilibradas na ordem social. Por meio de algumas análises, Castel demonstra que, nas regiões mais ricas da Europa oriental, por volta 1300, já existiam, tanto no campo como na cidade, grupos que viviam em situação de precariedade permanente, enquanto o crescimento geral prosseguia. Nesse sentido, o pauperismo, embora se apresentasse vinculado na origem às mutações das estruturas agrárias, manifestou-se com maior intensidade na cidade. É natural, portanto, que o pauperismo seja assumido como o ponto de cristalização da nova questão social.

Em síntese, inicialmente temos as tutelas e as coerções que o Estado absolutista e a organização tradicional dos ofícios conspiravam para garantir. No final do século XVIII, experimentou-se o advento dos contratos e da liberdade de empreender que o princípio liberal punha em marcha através da revolução política. No alvorecer da ordem jurídico-política liberal, ancorada na idéia de direitos do cidadão, identificou-se a existência de um hiato entre a organização política e o sistema econômico. Entendido, este hiato, como a não realização das promessas embutidas naquela ordem, o que permitiu precisar o lugar do “social” emergindo do esforço de se estabelecer laços entre os membros da sociedade, laços cujas características não se relacionavam àquelas da lógica puramente econômica, nem as referentes a uma jurisdição estritamente política. Nesse quadro, o espaço que passou a existir entre os universos da economia e da política, foi ocupado pelo “social”, o qual veio a consistir em sistemas de regulações não mercantis.

A segunda parte do livro, intitulada “Do Contrato ao Estatuto”, tratará exatamente dessas questões e seus desdobramentos contemporâneos. A política social que emerge a partir do século XIX teve a tarefa de amparar a estrutura demasiadamente frágil do livre contrato de trabalho. A liberdade que favorecia as empresas era extremamente forte, e profundamente selvagem para os que como única alternativa podiam apenas suportá-la. O lado sombrio da liberdade e do individualismo reinantes é representado pelo conceito de “individualidade negativa”. Tal conceito é a expressão de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suportes, privados de proteção e de reconhecimento.

O advento de um novo estado salarial a partir do contrato apresentou-se, assim, como o grau zero de uma condição salarial, uma vez entendido isso como um estatuto ao qual estavam vinculados “garantias e direitos”. Privada de seus suportes tutelares, a condição salarial não só se tornou vulnerável, mas também impossível de ser vivida, como afirma Castel. A industrialização forneceu as possibilidades para a origem da condição de assalariado, e a grande empresa é o lugar por excelência da relação salarial moderna.

O princípio do livre acesso ao trabalho abriu uma era de turbulências e de conflitos. A questão social foi reformulada a partir de novos núcleos de instabilidade, os quais se configuravam como resultante do desenvolvimento econômico, fruto do processo de acumulação do capital. Sem regulação, o processo de industrialização criou uma situação anômica, o pauperismo.

O Estado Social surgiu como uma construção que objetivava justamente responder a esse gênero de problemas. A crença era que as situações de risco seriam contornadas, tendo em vista a construção de sólidos sistemas de solidariedades e garantias em torno das relações de trabalho.

Entretanto, os desdobramentos mais recentes têm nos levado a constatar que tal construção tem passado por turbulências, com a “ruína” da sociedade salarial que lhe serviu de base. A vulnerabilidade retorna à cena, tal qual na sociedade pré-industrial, sendo que nos tempos atuais, não é originada no excesso de coerções, mas na insuficiência das proteções.

O que diferencia a questão social atual daquela que dominou o cenário da primeira metade do Século XIX até os anos 60 do Século XX, é que, neste último caso, os trabalhadores (que ocupavam o último nível da escala) estavam vinculados ao

conjunto das trocas sociais. Já nos dias atuais a figura dos “inúteis para o mundo”, representados por pessoas e grupos que passaram a ser “supranumerários” diante da atualização das competências econômicas e sociais, os coloca em uma situação de desamparo, pois deixam de possuir competências que possam ser convertidas em valores sociais. A fragilização dos indivíduos jogados nessa condição reforça-se também pela dificuldade ou impossibilidade de formarem uma força de luta, uma vez que ausentes de qualquer setor vital da ordem social. Isso inaugura, segundo Castel, uma problemática teórica e prática nova.

A mutação de nossa relação com o trabalho e, através disso, de nossa relação com o mundo, é apontada por Castel como um fator central na história da sociedade salarial, com o surgimento de inúmeros casos de invalidação social. Tal situação figura incoerente considerando-se um longo período histórico de consolidação de conquistas e de sedimentação da construção da identidade social na valorização do exercício laborativo-salarial. A ruptura dessa edificação, definida pelo autor como “civilização do trabalho”, recoloca os indivíduos em uma condição homóloga àquela experimentada em tempos pretéritos (anterior ao contrato moderno), fundada na “obsessão popular de ter que ‘viver’ com o que ganha em cada dia”.

Trata-se, por conseguinte, de uma revivescência, nos dias atuais, de uma situação onde o ponto central da questão social é caracterizado pela existência de, repetimos, “inúteis para o mundo”, de “supranumerários”, em que a “vulnerabilidade de massa” é o resultado de um quadro de instabilidade e insegurança quanto ao porvir.

As formas da solidariedade, por conseguinte, estreitam-se em laços com a questão social e com processos histórico-sociais que definiram sua natureza. Nas sociedades tradicionais a coesão social era uma resultante da inscrição na própria estrutura da sociedade e, portanto, “natural”, destacando-se nessa composição as famílias, os vizinhos e a própria hierarquia social. Nas sociedades modernas, por sua vez, emerge um novo tipo de relacionamento entre os homens. A partir do século XVII é elaborada, pelos teóricos do direito natural, a doutrina do contrato, onde o vínculo social se dá como “resultado de uma instituição voluntária e artificial”. Na seqüência, outra forma que apareceu foi o mercado, e, finalmente o seguro como instrumento de justiça, e como solução para o problema do “risco”. Embora a técnica securitária tenha que aguardar até o fim do século XIX para ser reconhecida como um instrumento adequado e moralmente aceitável para gerenciar os problemas sociais, seu

desenvolvimento culminou na edificação do welfare-state. O vínculo social é concebido a partir de três modelos: o contrato (resultante do confronto político); o mercado (associando economicamente os indivíduos por meio da “mão invisível”); o seguro (operando a solidariedade numa lógica similar a da “mão invisível”) (ROSANVALLON, 1998, p. 31-33).

A sociedade securitária aparece como uma solução para o dilema de adequar o princípio da solidariedade, ou seja, a ideia de que a sociedade tem uma dívida para com os seus membros, com o princípio da responsabilidade, onde se entende que o indivíduo é o senhor de sua vida e a mesma é de sua inteira responsabilidade. A utilização da lógica securitária para tratar os problemas sociais permitiu, por meio da noção de “risco”, o deslocamento de uma visão subjetiva da responsabilidade para uma noção objetiva. Decorrente de um processo de maturação dessa ideia em 1945 consolida-se a seguridade social na forma do Estado-providência (ROSANVALLON, 1998, p. 34-37).

Considerações Finais

Ao tratar do Estado de bem estar social verificou-se que não é possível abordar a questão sem levar em consideração os diversos aspectos sócio-político-culturais peculiares a cada sociedade. Nesse sentido, o que se depreende é uma configuração heterogênea de tipos particulares de Estados de bem estar. Embora a questão social possa ser assumida como um aspecto geral na motivação para o desenvolvimento de políticas sociais, as características específicas de cada sociedade, no que diz respeito aos seus elementos históricos, tanto de ordem política como cultural, são fundamentais para a definição dos processos de surgimento e manutenção do Estado de bem esta, assim como os critérios e a cobertura de sua política social.

Além da relevância para as peculiaridades no funcionamento do Estado de bem estar, tais aspectos sócio-político-culturais influenciam decisivamente a maneira pela qual o Estado de bem estar de cada país irá solucionar e lidar com as situações de turbulência em sua ordem.

Esperamos que este trabalho possa ensejar outras pesquisas que revelem as bases de configuração de outros modelos de Estados de bem estar e, assim, contribuir para a compreensão das peculiaridades de cada formação e conseqüentemente um melhor direcionamento das políticas sociais.

Referências

ARATO, Andrew. Civil society, history and socialism: reply to John Keane. **Praxis International**. v. 9, n.1/2, p.132-151, Apr./Jul. 1980.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: Uma Crônica do Salário. Petrópolis, RJ, Vozes, 1998.

HUBER, E. e STEPHENS, J. D. **Development and crisis of the welfare state**: parties and policies in global markets. Chicago, Chicago University Press, 2001.

INGLEHART, Ronald. **Modernization and postmodernization**: cultural, economic, and political change in 43 societies. Princeton: Princeton University press, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência**. Goiânia: UFG; Brasília (DF): UnB, 1997.

_____. **A nova questão social**: repensando o Estado-Providência. Brasília (DF): Instituto Teotônio Vilela, 1998.

_____. **La démocratie inachevée**: histoire de la souveraineté du peuple en France. Paris: Éditions Gallimard, 2000.