

**Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Economia  
Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE)**

**André Geraldo de Moraes Simões**

**A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO  
CAPITALISMO: uma análise do caso Britânico (1945-2010)**

**Rio de Janeiro  
2012**

**André Geraldo de Moraes Simões**

**A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO  
CAPITALISMO: uma análise do caso Britânico (1945-2010)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia.

**Orientador:  
Prof. Dr. João Saboia**

**Coorientadora:  
Prof<sup>ª</sup>. Dra. Lena Lavinas**

**Rio de Janeiro**

**2012**

S593c Simões, André Geraldo de Moraes.  
A centralidade das políticas sociais no capitalismo : uma  
análise do caso britânico (1945-2010) / André Geraldo de  
Moraes Simões. Rio de Janeiro : UFRJ, 2012.  
246 f. : 30 cm.

Orientador: João Saboia.

Coorientador: Lena Lavinias.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Ja-  
neiro, Instituto de Economia, 2012.

Bibliografia: f. 239-246

1. Capitalismo. 2. Capitalismo – Políticas sociais – Europa.  
I. Sabóia, João Luiz Maurity. I. Lavinias, Lena. II. Universidade  
Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia.

**André Geraldo de Moraes Simões**

**A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO  
CAPITALISMO: uma análise do caso Britânico (1945-2010)**

Rio de Janeiro, 18 de Junho de 2012

---

Dr. João Saboia (Orientador)  
IE/UFRJ

---

Dra. Lena Lavinias (Coorientadora)  
IE/UFRJ

---

Dra. Denise Lobato Gentil  
IE/UFRJ

---

Dr. Fábio Waltenberg  
UFF

---

Dr. Miguel Antonio Pinho Bruno  
UERJ/IPEA

---

Dra. Celia Lessa Kerstenetzky (Suplente)  
UFF

---

Dra. Maria Lucia Werneck (Suplente)  
IE/UFRJ

## **DEDICATÓRIA**

À minha família e a Vivi

## AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que me acompanharam e apoiaram ao longo da realização do Doutorado.

Ao meu orientador João Saboia, pelo incentivo dado desde antes do meu ingresso no Instituto de Economia. Sua clareza e comprometimento com meu trabalho me auxiliaram na busca pelo melhor caminho a seguir. Sou igualmente grato por ter aberto o caminho para minha temporada na Universidade de Manchester.

À minha coorientadora, Lena Lavinias, pela dedicação e comprometimento com o meu trabalho. Seu entusiasmo pelo tema de minha tese me deu a segurança que precisava para seguir em frente. Seu rigor analítico me forneceu as bases para aprofundar minhas análises.

Ao Professor Armando Barrientos, meu supervisor na Universidade de Manchester, pelas sugestões e discussões acerca do tema da política social. Sua experiência no tema foi de importância fundamental para que pudesse concretizar os objetivos da tese.

À Pós-Graduação do IE/UFRJ pelo apoio e qualidade dos seus professores e funcionários. Pude aprender e, muito, nas disciplinas que tive a felicidade de cursar.

À CAPES que viabilizou as condições materiais, por meio de bolsa de estudo, para minha estadia de quatro meses na Universidade de Manchester.

Ao IBGE, por ter me proporcionado a oportunidade de me dedicar exclusivamente ao doutorado. Sou igualmente grato ao Coordenador de População e Indicadores Sociais, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, pelo incentivo e pronto atendimento às questões burocráticas que eventualmente apareceram. Espero poder retribuir à altura.

Ao meu pai Celso, minha mãe Helena e minha irmã Denise, pelo carinho e apoio ao longo de todos esses anos. Tenho orgulho imenso em pertencer a uma família tão linda quando a nossa. Obrigado por terem ficado ao meu lado nos momentos difíceis que passei ao longo desse período.

À minha companheira Viviane, que tive a felicidade de encontrar durante o Doutorado, agradeço muito pelo apoio, afeto e compreensão.

Ao meu filho Matheus pela alegria que proporcionou à minha vida. Quando fui fazer o doutorado você tinha só dois anos. Muita coisa se passou desde então. Agora, com quase sete anos, vejo que sua presença e os momentos de encanto que passamos juntos me proporcionaram a força que precisava para seguir adiante.

Ao amigo Alessandro Pinheiro, que me auxiliou desde antes da entrada no doutorado. Suas dicas e sugestões foram fundamentais para que eu pudesse desenvolver o meu trabalho.

Aos meus queridos amigos, Osiris, Maria, Daniele, Javier, João Hallak, Tadeu e Rita, pelos momentos de lazer e alegria. É muito bom tê-los junto a mim.

“As ciências sociais devem ser um processo aberto de criação porque a sociedade é algo que os homens não param de refazer. O mundo que o homem cria é sempre novo, pois não há ciência que abarque o que está em gestação.”

(Celso Furtado – *O Longo Amanhecer*)

## RESUMO

As relações entre Estados e mercado fundamentaram uma série de interpretações sobre o funcionamento do capitalismo. Enquanto algumas delas defendem a primazia do mercado em garantir a eficiência do sistema, outras mostram que esta instituição apresenta falhas, sendo necessário, portanto, a intervenção do Estado. A presente tese se desenvolve a partir desta última interpretação, agregando, no entanto, outros elementos de análise, como forma de mostrar que a expansão dos mercados é regulada pelas instituições políticas e sociais dos países. Esta estrutura analítica fornece as bases para se refletir sobre a centralidade das políticas sociais no capitalismo, sendo as mesmas definidas a partir de dois pontos: 1) pela sua atuação no modelo desenvolvimento dos países, em especial pela sua articulação com as políticas econômicas; e 2) pelo seu papel enquanto instituições que garantam proteção à população em relação aos avanços das transformações econômicas. O objetivo desta tese é desvendar alguns aspectos desta dinâmica, a partir do estudo da experiência britânica do Pós-II Guerra Mundial ao governo do Novo Trabalhismo.

## **ABSTRACT**

The relations between States and market had based a series of interpretations on the functioning of the capitalism. While some argue for the primacy of the market to ensure the efficiency of the system, others show that this institution has imperfections. It is necessary, therefore, the intervention of the State. This thesis is developed from the latter interpretation, adding, however, other elements of analysis as a way of showing that the expansion of markets is governed by political and social institutions of the countries. This analytical framework provides the basis to reflect on the centrality of social policy in capitalism, which was defined from two points: 1) in respect of its role in countries development models, in particular its connection with economic policies, and 2) for its role as institutions that provide protection to the population in relation to economic transformation. The aim of this thesis is to unravel some aspects of this dynamic, from the study of British experience of post-World War II to the New Labour government.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 1 - Políticas Sociais e Capitalismo: uma Análise a partir das Relações entre Estados e Mercados.....</b>	<b>21</b>
1.1 As Relações entre Estados e Mercados no Capitalismo .....	22
1.2 Política Social e Capitalismo .....	29
1.2.1 Definições de Política Social e <i>Welfare State</i> .....	29
1.2.1.1 Políticas Sociais e <i>Welfare States</i> .....	32
1.2.2 A Importância da Política Social para o Capitalismo.....	38
1.3 A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo .....	49
1.3.1 Antagonismos entre Política Econômica e Política Social.....	49
1.3.2 Repensando as relações entre Política Econômica e Política Social.....	52
1.4 Conclusões.....	55
<b>Capítulo 2 - A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo Europeu Pós-II Guerra Mundial.....</b>	<b>57</b>
2.1 As Políticas Sociais na Primeira Metade do Século XX: antecedentes dos Estados de Bem-Estar Social .....	59
2.2 A Formação do Modelo de Desenvolvimento Pós-II Guerra: a efetiva centralização das políticas sociais.....	63
2.2.1 A Influência do Reino Unido na Construção do Modelo de Desenvolvimento do Pós-II Guerra.....	69
2.2.2 A Síntese do Modelo de Desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial: a emergência do Keynesian Welfare National State .....	72
2.3. A crise no Modelo de Desenvolvimento do Pós- II Guerra Mundial e seus efeitos sobre as Políticas Sociais.....	77
2.3.1 Algumas Interpretações sobre as Transformações nas Políticas Sociais Pós-Crise dos anos 1970.....	81
2.3.1.1 A Abordagem Marxista.....	81
2.3.1.2 A Abordagem da Economia Política Institucional.....	90
2.4 Conclusões.....	102
<b>Capítulo 3 - A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo Britânico no Pós-II Guerra Mundial.....</b>	<b>105</b>
3.1. A Centralidade das Políticas Sociais no Contexto do Modelo de Desenvolvimento Britânico no Pós-II Guerra Mundial.....	106
3.2. Análise setorial das Políticas Sociais no Pós-II Guerra Mundial.....	116
3.2.1. As Políticas de Manutenção da Renda .....	117
3.2.2 A Política de Saúde .....	123
3.2.3 A Política Habitacional .....	127
3.3. Conclusões.....	130

<b>Capítulo 4 - Mudanças e Continuidades nas Políticas Sociais na Era Thatcher.....</b>	<b>133</b>
4.1 As Transformações Estruturais no Capitalismo e seus Efeitos sobre as Políticas Sociais.....	135
4.2 Políticas Econômicas e Sociais na Era Thatcher .....	145
4.3. Análise Setorial das Políticas Sociais na Era Thatcher .....	154
4.3.1 A Política de Manutenção da Renda.....	154
4.3.2. A Política de Saúde.....	160
4.3.3 A Política Habitacional .....	164
4.4. Conclusões .....	169
<b>Capítulo 5 - A Centralidade das Políticas Sociais no Modelo de Desenvolvimento do Novo Trabalho.....</b>	<b>173</b>
5.1 O Novo Trabalho e a Era Thatcher: semelhanças e diferenças.....	176
5.2. As Novas Ideias do Novo Trabalho e suas Relações com as Políticas Econômicas e Sociais.....	180
5.2.1. Principais Características da Terceira Via e seus Efeitos sobre as Relações entre Política Econômica e Política Social.....	181
5.3. Políticas Econômicas e Sociais no Novo Trabalho.....	186
5.3.1 As Políticas Sociais no Novo Trabalho.....	189
5.4 A Efetividade do Modelo de Desenvolvimento Britânico no Período 1997-2005.....	194
5.4.1 Características do Mercado de Trabalho Britânico no governo do Novo Trabalho .....	199
5.5 Análise Setorial das Políticas Sociais no Novo Trabalho.....	204
5.5.1 A Política de Manutenção da Renda.....	204
5.5.2 A Política de Saúde.....	210
5.5.3 A Política Habitacional.....	214
5.6. Políticas Sociais e Instabilidade Econômica: o período 2005-2010.....	220
5.7 Conclusões.....	228
<b>Conclusões.....</b>	<b>232</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>239</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gastos Sociais em Relação ao PIB e em relação aos Gastos Totais do Governo em Alguns Países Europeus Seleccionados - 1980/2007.....	94
Tabela 2 – Distribuição Proporcional dos Gastos Social em Relação ao PIB e em relação aos Gastos Totais por tipo de Gasto em alguns países Seleccionados – 1980/2007.....	95
Tabela 3 – Distribuição Proporcional do Gasto Social por Tipo de Gasto em Alguns Países Seleccionados – 1990/2007.....	96
Tabela 4 – Distribuição Proporcional dos Gastos Sociais por Tipo de Programa e Natureza dos Gastos segundo Países Seleccionados – 1980/2007.....	99
Tabela 5 – Taxas Médias de Crescimento Anual do Gasto Social Total per capita 1907/2007.....	101
Tabela 6 – Variação Relativa no Gasto Social Per Capita – 1980/2007.....	102
Tabela 7 – Indicadores de Cobertura de Aposentadorias Pública e Privadas (Homens com 65 a 69 anos Aposentados). Reino Unido – 2001.....	159
Tabela 8 – Distribuição Proporcional do emprego no Reino Unido por Setores de Atividades por Sexo – 1980/2005.....	200

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Transferências sociais como proporção do PIB em países Europeus seleccionados (1910 – 1980) .....	64
Gráfico 2 – Variação Percentual da População Européia por Faixas Etárias (1950 – 2010).....	67
Gráfico 3 – Média das Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB per capita e da Produtividade para um Conjunto de Países Europeus.....	75
Gráfico 4 – Gastos Governamentais com Consumo e com Transferências Sociais, em relação ao PIB. Média de Alguns Países Europeus Seleccionados (1970/2010).....	80
Gráfico 5 – Taxa de Desemprego no Reino Unido. 1950 – 1980.....	107
Gráfico 6 – Transferências sociais como proporção do PIB e Média das Taxas de crescimento do PIB real (1960 – 2008).....	109
Gráfico 7 – Taxas Médias de Crescimento Anual do PIB e do PIB per capita. Reino Unido.....	114
Gráfico 8 – Índice de Gini de Alguns Países Europeus Seleccionados 1979 e 2004 .....	122
Gráfico 9 – Gastos em Saúde Pública como Proporção do PIB Reino Unido 1960 – 2007.....	126

Gráfico 10 – Distribuição Proporcional das Propriedades segundo Tipo Reino Unido 1951 – 1981.....	130
Gráfico 11 – Taxas de Desemprego e Inflação Reino Unido 1980 – 1997.....	138
Gráfico 12 – Gastos Governamentais em relação ao PIB (1965 – 1997).....	141
Gráfico 13 – Proporção de alguns indicadores sociais e de gastos sociais e benefícios sociais Reino Unido (1979 e 1995).....	143
Gráfico 14 – Proporção de Gastos Sociais em Relação ao PIB Reino Unido (1980/1995).....	149
Gráfico 15 – Variação Relativa de Indicadores Sociais em Três Momentos na Era Thatcher.....	150
Gráfico 16 – Gastos em benefícios como Proporção do PIB 1948 – 1997.....	157
Gráfico 17 – Gastos Públicos e Privados do Setor de Saúde em relação ao PIB Reino Unido – 1980/ 1997.....	163
Gráfico 18 – Número de Pessoas sem Moradias atendidas pelas <i>Council Houses</i> . Reino Unido 1979 a 1995.....	167
Gráfico 19 – Média das Taxas de Inflação, Desemprego e Crescimento do PIB. Era Thatcher e Novo Trabalhismo.....	187
Gráfico 20 – Média das Taxas Anuais de Crescimento do Valor Adicionado das Atividades Econômicas. Reino Unido – 1997/2007.....	189
Gráfico 21 – Proporção de alguns indicadores sociais e de gastos sociais e benefícios sociais. Reino Unido – 1995 e 2005.....	196
Gráfico 22 – Indicadores de Mercado de Trabalho. Reino Unido – 1992/2005.....	197
Gráfico 23 – Participação do Emprego <i>part-time</i> no Emprego Total e Proporção das Mulheres no Emprego <i>part-time</i> por Faixa Etária. Reino Unido 1984/2005.....	202
Gráfico 24 – Distribuição Proporcional dos Gastos per capita com Aposentadorias. Reino Unido e Países Seleccionados 2007.....	210
Gráfico 25 – Variação Percentual nos Gastos Públicos per capita em Saúde. Reino Unido e Países Seleccionados 2000/2005.....	213
Gráfico 26 – Distribuição Proporcional do Estoque de Moradias. Reino Unido – 1981/2010.....	216
Gráfico 27 – Gastos Públicos em Habitação como proporção do PIB. Reino Unido e Países Seleccionados 1980 a 2007.....	217
Gráfico 28 – Estoque e Demanda de Moradias Sociais. Inglaterra 1997/2005 .....	219
Gráfico 29 – Variação Relativa do PIB per Capita. Países Seleccionadas.....	220
Gráfico 30 – Média das Taxas de Inflação, Desemprego e Crescimento do PIB. Reino Unido – 1997/2010.....	222

Gráfico 31 – Indicadores de Mercado de Trabalho. Reino Unido – 1997.....	223
Gráfico 32 – Comportamento de alguns Indicadores Sociais e Econômicos. Reino Unido – 1997/2010.....	225
Gráfico 33 – Indicadores de Gastos Públicos e Benefícios Sociais. Reino Unido – 2005 e 2010.....	227

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa Cronológico do Reino Unido - Era Thatcher.....	172
Figura 2 – Mapa Cronológico do Reino Unido – Novo Trabalhismo.....	231

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

IFS – Institute for Fiscal Studies

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

OIT – Organização Internacional do Trabalho

FMI – Fundo Monetário Internacional

KILM – Key Indicators of the Labour Market (OIT)

EUROSTAT – Statistics of European Commission

HM Treasury – Ministério das Finanças e Economia do Reino Unido

SERPS – State Earnings-Related Pension Scheme

## Introdução

Desde a publicação, em 1776, do livro *A Riqueza das Nações* de Adam Smith, estudiosos vêm se dedicando a desenvolver teorias explicativas sobre o funcionamento do capitalismo. Esta motivação esteve na origem do surgimento de uma série de correntes de pensamento ao longo de todo o século XX, que forneceram as bases para a formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento dos países.

Embora pertencentes a diferentes matrizes teóricas, estas correntes de pensamento possuem um ponto em comum: encontram-se fundamentadas na problemática que envolve as relações entre Estados e mercado. A teoria neoclássica, por exemplo, confere primazia ao mercado no funcionamento do capitalismo, abrindo espaço para a intervenção estatal no sistema econômico apenas quando o mesmo apresentar falhas que comprometam sua eficiência. Já a teoria keynesiana minimiza a eficácia de uma economia conduzida unicamente pelas forças de mercado, mostrando que o Estado é instituição fundamental para garantir a elevação do nível de produção acima daquele fixado pelo mercado.

A abordagem da economia política institucional, por sua vez, insere a referida relação em uma problemática que remete às condições de reprodução do capitalismo. Assim como a interpretação marxista, os institucionalistas atribuem ao capitalismo contradições que impedem que o processo de acumulação seja conduzido exclusivamente pelas forças de mercado (Polanyi, 2000 e Gough, 1979). Nesse sentido, a natureza fictícia da força de trabalho particulariza o seu processo de (re) produção, diferenciando-o das demais mercadorias. A necessidade de condições básicas de reprodução da força de trabalho se encontra além da garantia de um salário de subsistência, incluindo, da mesma forma, o acesso à moradia, saneamento, saúde e educação. O mercado, dessa forma, se mostra insuficiente em prover os meios que garantam esta reprodução, o que abre espaço para a atuação de instituições não mercantis, como o Estado. Em outras palavras, embora apresente a forma de uma mercadoria - por ser comprada e vendida no mercado - o processo de reprodução da força de trabalho não ocorre a partir de um processo voltado para a obtenção do lucro.

As políticas sociais podem ser entendidas como uma das formas de intervenção do Estado no mercado, visando garantir as condições de reprodução da força de trabalho e ampliação do seu grau de produtividade. Esta função, no entanto, se restrita apenas à correção das falhas de mercado, colocaria o Estado em uma posição complementar à do mercado, reforçando a primazia deste último na condução do processo de acumulação do capital.

Pela abordagem da economia política institucional, o Estado assume um papel mais amplo no capitalismo, ao garantir as condições para que a expansão dos mercados ocorra sem que haja o rompimento dos seus vínculos com as instituições políticas e sociais do sistema. Nessa abordagem, os mercados perdem sua primazia, assumindo a condição de mais uma instituição – de fato importante – que se desenvolveu ao longo da história. Em outras palavras, para os adeptos da economia política institucional, o mercado se expande a partir da atuação do Estado, estando, por isso, enraizado nas instituições políticas e sociais das sociedades capitalistas, que condicionam o seu desenvolvimento.

Se definidas a partir desta perspectiva, as políticas sociais assumiriam um papel ainda mais central no capitalismo, pois garantiriam proteção à população em relação às consequências das transformações no sistema econômico. Como o padrão de comportamento deste último evoluiu de acordo com as características determinadas pelas instituições políticas e sociais do capitalismo, as políticas sociais, enquanto vetores de intervenção do Estado no mercado proporcionariam a adequação do ritmo das transformações econômicas às características da organização social do sistema.

De acordo com Polanyi (2000), as tentativas de submissão das instituições políticas e sociais à lógica de funcionamento do sistema econômico, ao longo da história, produziu o aumento da vulnerabilidade social da população. Para o referido autor, a total mercantilização da vida social, viabilizada pela criação de um padrão institucional chamado “sistema de mercado”, era incompatível com o processo de reprodução da força de trabalho. Nessas situações, como na Revolução Industrial Inglesa, a proteção social acabou se fazendo presente, através da promulgação de uma série de legislações, inviabilizando a total desregulamentação dos mercados.

O capitalismo, dessa forma, não teria condições de se reproduzir exclusivamente através das relações estabelecidas pelo mercado. A necessidade de atuação de instituições extra-mercantis, como o Estado, conferem, portanto, centralidade às políticas sociais no capitalismo. Seja atuando de forma mais restrita, como na correção das falhas de mercado ou de forma mais ampla, através da manutenção dos níveis de coesão social, as políticas sociais desempenharam papel importante no capitalismo contemporâneo, principalmente no período que se seguiu ao término da II Guerra Mundial.

A presente tese se desenvolve no âmbito desta temática. Partindo das críticas à visão neoliberal sobre a primazia do mercado no capitalismo, tem-se como objetivo geral mostrar

como as políticas sociais, enquanto vetores de atuação do Estado se revelam instituições centrais no processo de acumulação de capital. Para qualificar um pouco mais este objetivo, procurar-se-á discutir, a partir de análise histórica, como as tentativas de submissão das políticas sociais à lógica de funcionamento de uma economia desregulamentada produziram o agravamento da vulnerabilidade social da população, levando à queda nos níveis de coesão social.

Para atingir este objetivo geral, optou-se pela aplicação das questões teórico-conceituais à experiência Britânica do Pós-II Guerra Mundial até o governo do Novo Trabalhismo, que teve fim em 2010. A escolha deste país como objeto de análise não é fortuita. Em primeiro lugar, seu pioneirismo na formação de um efetivo regime de reprodução social, no período imediatamente posterior ao fim dos conflitos armados, foi exemplo reproduzido por diversos países, inclusive os países nórdicos, detentores dos regimes de proteção sociais com características mais universais.

Da mesma forma, do Reino Unido surgiram importantes ideias que fundamentaram a construção dos modelos de desenvolvimento europeus do Pós-II Guerra Mundial. Tanto as escritos de John Maynard Keynes quanto os de William Beveridge, por exemplo, forneceram a base para a articulação entre as políticas econômicas e sociais deste período, viabilizando a formação de um modo de regulação, que foi o responsável pela sustentação do regime de acumulação fordista. Estas novas ideias conferiram centralidade às políticas sociais, pois se encontravam fundamentadas na expansão da demanda agregada da economia.

O caso britânico também oferece elementos que permitem avaliar os efeitos de uma economia desregulamentada sobre as condições de vida da população, abrindo espaço para a análise do lugar ocupado pelas políticas sociais nesta dinâmica. A inversão de uma lógica, em que o sistema econômico era absorvido pelas instituições políticas e sociais, produziu, a partir dos anos 80, uma reestruturação das políticas sociais que passaram a ser direcionadas para o fortalecimento de um sistema econômico desregulamentado. Em outras palavras, a impossibilidade de desmonte do sistema de proteção social britânico levou à sua reestruturação de tal maneira que as políticas sociais passaram a viabilizar a reprodução da força de trabalho através do mercado. As consequências deste processo foram o aumento dos níveis de vulnerabilidade social da população, evidenciado pela inserção precária da mesma no mercado de trabalho.

Tendo construído a problemática e evidenciado o objetivo geral desta tese, propõem-se as seguintes hipóteses como norteadoras da mesma: 1) As políticas sociais são fundamentais ao processo de acumulação de capital, pois viabilizam a reprodução ampliada da força de trabalho através mecanismos extra-mercado; 2) tentativas de ancorar a lógica das políticas sociais aos critérios de eficiência de mercado, comprometem sua efetividade no processo de reprodução da força de trabalho, aumentando os níveis de vulnerabilidade social e enfraquecendo os vínculos de coesão social;

Além do objetivo geral que permeia a elaboração desta tese, procurou-se atingir alguns objetivos específicos, de forma a conferir ao primeiro maior sustentabilidade analítica. São eles:

- 1) Analisar a articulação entre políticas econômicas e sociais, o que permite o olhar sobre as últimas a partir da estratégia de desenvolvimento britânica. Nesse sentido, pretende-se discutir a centralidade das políticas sociais no âmbito da formação dos modos de regulação que forneceram suporte aos regimes de acumulação no Reino Unido desde o Pós-II Guerra Mundial.
- 2) Discutir o papel das instituições domésticas, marcadamente aquelas que se formaram no âmbito da institucionalização do *Welfare State* britânico, na mediação dos impactos do processo de ajuste e reestruturação econômica dos anos 80. A partir de estudos de caso, procurar-se-á mostrar que as políticas sociais que compõem o sistema de proteção social britânico apresentaram especificidades no seu processo de institucionalização. Este último foi responsável pela existência de distintas respostas das políticas sociais às reformas econômicas dos anos 80. Nesse sentido, optou-se por analisar o comportamento de três políticas específicas: manutenção da renda; saúde; e habitação.
- 3) As políticas de manutenção da renda permitem uma articulação direta com as políticas econômicas, pois ambas influenciam o comportamento do mercado de trabalho e da demanda interna da economia. Dessa forma, será conferida relevância a esta última na análise do modelo de desenvolvimento britânico desde o Pós-II Guerra Mundial, o que auxiliará na discussão do processo de formação dos modos de regulação.
- 4) Discutir as formas de relação entre Estado e mercado ao longo do processo de institucionalização e reestruturação do *Welfare State* britânico. A ideia é mostrar a existência de uma mudança nessa relação, viabilizada, inicialmente, pelo governo

Margareth Thatcher e aprofundada, em novas bases, pelo governo do Novo Trabalhismo. Objetiva-se, com isso, mostrar que o Estado, que até então regulava o mercado, mantendo-o vinculado às instituições políticas e sociais britânicas, passa a promover sua expansão e desregulamentação.

Para atingir os objetivos acima propostos a presente tese se divide em cinco capítulos, além desta introdução e das conclusões finais. O primeiro capítulo almeja inserir a análise das políticas sociais na temática sobre Estados e mercado, no intuito de mostrar a importância dos mecanismos não mercantis para o processo de reprodução do capitalismo. A utilização deste arcabouço analítico, centrado principalmente na abordagem da economia política institucional, permite que se tenha uma real dimensão da centralidade das políticas sociais no capitalismo. Considera-se, para fins analíticos, que este último é formado por instituições mercantis e não-mercantis, o que permite que se trabalhe com a relação entre sistemas econômicos, sociais e políticos.

O segundo capítulo é dedicado à análise dos processos que promoveram a centralização das políticas sociais na Europa no Pós-II Guerra Mundial. Tendo o caso britânico como exemplo, o capítulo pretende mostrar os principais fatores – políticos, sociais e econômicos – que levaram à formação de um modo de regulação que atribuía centralidade às políticas sociais. Pretende-se, da mesma forma, fazer uma análise dos processos que levaram à reestruturação dos sistemas de bem-estar social na Europa, a partir de meados dos anos 70.

Os três últimos capítulos são dedicados à análise das especificidades das políticas sociais no Reino Unido. No capítulo 3 faz-se uma análise da articulação entre políticas econômicas e sociais no contexto das particularidades da economia britânica. O objetivo é mostrar que a inexistência de um modo de regulação, baseado em um forte ciclo de consumo e produção em massa, não impediu a expansão da cobertura do sistema de proteção social britânico. Ademais, pretende-se neste capítulo, discutir o processo de formação e institucionalização das políticas de manutenção da renda, saúde e habitação, como forma de subsidiar as análises dos demais capítulos.

O quarto capítulo é dedicado à análise das políticas sociais ao longo dos 17 anos que abrangeram os governos da Primeira Ministra Margareth Thatcher e do Primeiro Ministro John Major. Denominado de Era Thatcher, este período desestabilizou as bases que sustentavam a centralidade das políticas sociais na estratégia de desenvolvimento britânica.

Vai-se mostrar que a impossibilidade de desmonte do sistema de proteção social britânico cedeu espaço para sua reestruturação, abrindo caminho para a introdução de práticas de mercado na provisão e no financiamento das políticas. Este processo ficará mais claro na análise das políticas setoriais, em que o processo de reestruturação será discutido à luz da institucionalidade das políticas sociais.

No quinto e último capítulo promove-se uma discussão mais aprofundada do papel das políticas sociais no governo do Novo Trabalhismo. A importância que este governo conferiu às ideias da Terceira Via na redefinição do modelo de desenvolvimento britânico coloca as políticas sociais em um campo complexo de análise. Como poderá ser visto, as mesmas ganham um novo significado na estratégia de desenvolvimento britânica o que cria as condições para a formação de um novo modo de regulação, necessário para fornecer suporte ao regime de acumulação que vinha se formando desde a Era Thatcher.

Em essência, este capítulo oferece um contraponto ao que foi discutido no primeiro capítulo, pois o governo do Novo Trabalhismo procurou alterar os pressupostos que fundamentam a relação entre Estados e mercado no capitalismo (Polanyi, 2000). O Estado britânico intensificou o processo de desregulamentação dos mercados, contando para isso com as políticas sociais que levaram ao surgimento de uma nova ordem social mercantil. Estas se voltaram para a mobilização compulsória dos grupos sociais vulneráveis no mercado de trabalho, evidenciando uma mudança em seus fundamentos que passam a se orientar pela lógica do *workfare*.

Para ilustrar o referido processo, apresenta-se uma pequena análise do mercado de trabalho britânico onde se procura mostrar a inexistência de rupturas com o governo Thatcher. Dessa forma, a desregulamentação e flexibilização do mercado laboral foram as bases sobre as quais se ergueram as políticas sociais no governo do Novo Trabalhismo.

## Capítulo 1

# Políticas Sociais e Capitalismo: uma Análise a partir das Relações entre Estados e Mercados

### Introdução

Pretende-se, neste capítulo, construir um arcabouço teórico e metodológico que permita analisar a centralidade das políticas sociais no capitalismo. Para tanto, serão expostas algumas teorias que buscam discutir o capitalismo sob a perspectiva das relações entre Estados e mercados. Considera-se que o capitalismo necessita do Estado para se reproduzir e, sendo as políticas sociais uma forma de intervenção estatal nos processos econômicos, seu papel passa a ser central na estratégia de desenvolvimento dos países.

O capítulo se divide em três seções, além desta introdução. A primeira seção faz uma exposição das principais abordagens sobre as relações entre Estados e mercados, de forma a inserir a discussão no campo da economia política e da teoria econômica. Objetiva-se com isso mostrar que os Estados são instituições fundamentais para o desenvolvimento dos países, sendo que sua função não é vislumbrada como complementar ao funcionamento dos mercados, mas sim como promotoras do desenvolvimento econômico, inclusive através da criação dos mercados.

A seção seguinte procura mostrar as relações estabelecidas entre as políticas sociais e o capitalismo, concebendo as primeiras como uma das formas de atuação dos Estados na promoção do desenvolvimento econômico. A seção tem início com a tentativa de conceituação do termo política social, através da utilização de alguns trabalhos de dois importantes autores: Richard Titmuss e Alfred Marshall. Posteriormente, é implementada uma análise que procura diferenciar as políticas sociais dos Welfare States, sendo estes últimos concebidos como uma forma de política social determinada historicamente. Por fim, procura-se mostrar como as políticas sociais são importantes para o processo de reprodução do capitalismo, seja numa escala mais superficial – através da correção das falhas de mercado – seja numa escala mais profunda – mediante a garantia da estabilidade do sistema.

Na terceira e última seção, buscar-se-á na discussão implementada nas seções anteriores, elementos que permitam analisar a centralidade das políticas sociais no capitalismo. Para tanto, a seção terá início com a exposição e crítica da abordagem neoliberal

sobre as relações entre política econômica e social, onde a primeira é concebida como uma esfera separada e submetida à lógica da segunda. Em seguida, será proposta uma visão alternativa, com base nas abordagens institucionalista e do *welfare economics*. Objetiva-se com isso criar um instrumental analítico que forneça sustentação para as análises dos próximos capítulos, onde a questão da centralidade das políticas sociais será discutida a partir de casos concretos.

## 1.1 As Relações entre Estados e Mercados no Capitalismo

Desde o surgimento da economia como um campo científico, a temática que engloba as relações entre Estados e mercados ocupa uma posição importante, para não dizer estratégica, na explicação da dinâmica do capitalismo. Tanto no campo da teoria econômica, como da economia política, a lógica que traduz as análises sobre o funcionamento dos sistemas econômicos se encontra nas diferentes perspectivas que buscam explicar as formas pelas quais os Estados se relacionam ou não com os mercados.

Chang (2003a) elenca três correntes de pensamento que procuram explicar a dinâmica do capitalismo a partir das relações entre Estados e mercados: neoliberal, *welfare economics* e institucionalista. As duas primeiras se encontram na tradição neoclássica, pois além de considerarem natural o surgimento dos mercados, defendem a primazia dos mesmos no funcionamento dos sistemas econômicos. A abordagem institucional, por sua vez, considera os mercados como mais uma instituição representativa do capitalismo, atuando em conjunto com outras instituições, como os Estados e as firmas. Ao contrário da perspectiva neoliberal, no institucionalismo, o mercado não surge espontaneamente, mas é criado, assim como as demais instituições.

Na economia neoclássica considera-se que o mundo é marcado por uma grande escassez de recursos, levando os indivíduos a competirem entre si, com o objetivo de maximizar a alocação desses recursos. É importante destacar que a motivação dos indivíduos é egoísta, isto é, eles agem única e exclusivamente em prol de seus interesses individuais o que, para os neoclássicos, seria uma questão positiva, já que um ambiente econômico marcado pela competição e busca de benefícios individuais estimularia a economia, levando à melhor alocação dos recursos.

A ideia Smithiana de busca do auto-interesse como importante meio para se atingir os benefícios para toda a sociedade é uma contribuição importante na formação do pensamento neoclássico. Em primeiro lugar por trazer o indivíduo para o centro das discussões sobre o funcionamento da economia. Em segundo lugar, por defender a visão de que a intervenção do Estado atrapalharia o funcionamento da economia, ou, em outras palavras, de que o Estado causaria um desequilíbrio no sistema econômico, atrapalhando a alocação eficiente dos recursos. Essa crítica à intervenção do Estado reforça outro pressuposto neoclássico básico, referente ao fato do mercado ser a instituição ideal para os indivíduos manifestarem sua natureza egoísta.

A primazia do mercado para os neoclássicos significa dizer que eles consideram esta instituição como a própria economia capitalista, ou seja, a dinâmica do capitalismo se dá através das relações que ocorrem no mercado. Nesse sentido, eles naturalizam seu surgimento entendendo que intervenções externas tendem a prejudicar a fluxo natural do sistema. A interferência do Estado é secundária e só é necessária quando o mercado não consegue promover a alocação eficiente dos recursos econômicos. Segundo Chang (2003a):

“One thing that distinguishes even the most enlightened and open-minded neoclassical economists from the truly institutionally – conscious economist is their belief in what I call the market primacy assumption. **In their view, ‘in the beginning, there were the markets’ (Williamson 1975: p.20), and state intervention, organizations, and other institutions are seen as man-made substitutes which emerged only after the defects in the market (‘market failures’) became unbearable...**” (Chang, 2003, p.90, Grifos Nossos)

A natureza egoísta dos indivíduos, juntamente com a escassez de recursos, competição, limitação da atuação do Estado e primazia do mercado, formam a estrutura básica do pensamento neoclássico. Mais ainda há um último pressuposto fundamental, referente ao fato de os indivíduos possuírem *racionalidade ilimitada*. Esta característica peculiar permite que os indivíduos conheçam o comportamento uns dos outros, o que significa um mundo sem incerteza e complexidade e, muito menos, sem atitudes oportunistas.

Com racionalidade ilimitada não haveria a necessidade de criação de estruturas institucionais na economia que objetivassem regular as ações dos agentes econômicos. O mercado, por si só, resolveria estas questões. As expectativas e projeções seriam sempre corretas, assim como os acordos entre indivíduos abrangeriam todas as possíveis consequências futuras (Fiani,2002).

Dentro da classificação proposta por Chang (2003a), a corrente neoliberal é a que mais se aproxima do pensamento neoclássico típico<sup>1</sup>. Representados por teóricos como Milton Friedman, Frederick Von Hayek e Robert Nozick os neoliberais defendem a atuação mínima do Estado, que se restringe a garantir a liberdade dos indivíduos na sociedade<sup>2</sup>. Além disso, afirmam que a intervenção do Estado no mercado gera incertezas e custos de informação, já que o primeiro é visto como uma interferência externa na ordem econômica natural, representada pelo mercado. Por fim, devido à crença de que o sistema econômico é representado por indivíduos em busca de seu auto-interesse, os neoliberais afirmam que o Estado tende a ser cooptado por grupos politicamente organizados e sua interferência no mercado representaria o interesse desses grupos, prejudicando, com isso a eficiência na alocação dos recursos econômicos.

Para os adeptos do *welfare economics*, por outro lado, os Estados teriam papel importante na estabilização tanto das relações econômicas que ocorrem no mercado, quanto dos ciclos econômicos das economias capitalistas (Chang, 2002; Barr, 1993). Embora concordem com os neoliberais, ao defenderem a primazia do mercado como responsável pelo funcionamento dos sistemas econômicos, reconhecem que o mesmo pode apresentar falhas, o que justificaria a interferência de uma instituição externa, com o objetivo de manter a eficiência alocativa dos recursos<sup>3</sup>.

De acordo com Barr (1993), a alocação dos recursos pelo mercado será eficiente se três condições forem satisfeitas: a existência de competição perfeita; a ausência de falhas de mercado; e a existência de informação perfeita (racionalidade ilimitada). Caso alguma dessas

---

<sup>1</sup> O fato de ser considerada neoclássica não significa a rejeição da interferência do Estado no mercado. Em trabalho onde busca criticar a fundamentação teórica da economia política neoliberal, Chang (2003a) mostra que sua formação ocorreu através de uma “*aliança espúria*” entre a tradição econômica neoclássica e a tradição Libertária Austríaca. Essa aliança é espúria, pois une duas tendências contrárias, isto é, a econômica neoclássica – **que abre espaço para uma ampla intervenção estatal, a partir do conceito de falhas de mercado** – e a tradição libertária austríaca - que atua no plano político e possui um discurso altamente liberal. Pode-se dizer que a internalização dos valores libertários pela academia e a politização da economia neoclássica gerou uma aliança que limitou a abrangência do potencial intervencionista da economia neoclássica a uma fronteira aceitável para o avanço da agenda neoliberal. Em outras palavras, houve uma captura da economia neoclássica pelos seguidores do neoliberalismo.

<sup>2</sup> Para os neoliberais o significado de liberdade está relacionado à garantia dos direitos de propriedade.

<sup>3</sup> Essa instituição externa pode ser tanto o Estado quanto as firmas, por exemplo. Alguns economistas vinculados a corrente da Nova Economia Institucional reconhecem que o funcionamento dos mercados não é perfeito e que o sistema econômico necessita de outras formas organizacionais para que a alocação de recursos continue eficiente. O surgimento das firmas é explicado a partir desta constatação (ver neste caso, Coase, 1988 e Williamson, 1996). Note-se que a primazia dos mercados não é deixada de lado. As firmas só surgem, quando os mercados não operaram eficientemente.

condições não seja satisfeita, o Estado deve interferir para garantir o pleno funcionamento dos mercados. Esta interferência, por sua vez, pode ser feita através da regulação, produção e financiamento público e transferência de renda. Nas palavras do autor:

“The Invisible Hand Theorem asserts that a market allocation will automatically be efficient if and only if the standard assumptions all hold. In this case there is no justification for intervention on efficiency grounds. **But if one or more of the assumptions fails, the resulting market equilibrium will generally be inefficient, and state intervention in one of the forms described above may be appropriate.**” ( BARR, 1993; P81; Grifos Nossos)

Para os adeptos do *welfare economics*, a existência das três condições acima descritas é fundamental no processo de discussão sobre as relações entre Estados e mercados dentro da economia neoclássica. Diferentemente dos neoliberais, que concebem aos Estados um papel extremamente limitado, e, na maioria das vezes, prejudicial ao sistema econômico, no *welfare economics* há uma maior articulação entre essas duas instituições. Elas não se opõem, mas se completam, estando, no entanto, em níveis hierárquicos diferentes.

O Estado, nesse caso, é uma instituição que intervém na atividade econômica apenas quando o mercado não cumpre nenhuma das três referidas condições, o que mostra a primazia deste último dentro da concepção do *welfare economics*. Dessa forma, a hierarquização nas relações entre essas duas instituições coloca os mercados num nível superior aos Estados quando se busca explicar o funcionamento do capitalismo.

A abordagem institucionalista apresenta significativas diferenças em relação à neoclássica. Desenvolvida no campo da economia política, a referida corrente de pensamento busca na história do desenvolvimento do capitalismo elementos que permitam criticar os pressupostos contidos nas duas outras abordagens, em especial a primazia dos mercados nos sistemas econômicos. Dessa forma, seus teóricos concedem papel estratégico aos Estados nas relações com os mercados, mostrando, com isso, sua importância na dinâmica do capitalismo.

Em sua obra clássica, Polanyi (2000) procura mostrar que o surgimento dos mercados não ocorreu de forma espontânea, nem muito menos ocupou uma posição de destaque nos sistemas econômicos ao longo da história. O mercado só começou a ganhar centralidade com o advento da revolução industrial na Inglaterra e a tentativa de criação de uma economia de mercado, cuja característica básica está na mercantilização das relações sociais e sua subordinação a um sistema econômico auto-regulável. Em suas palavras:

**“Acontece, porém, que, anteriormente à nossa época, nenhuma economia existiu, mesmo em princípio, que fosse controlada por mercados. Apesar da quantidade de fórmulas cabalísticas acadêmicas, tão persistentes no século XIX, o ganho e o lucro feito nas trocas jamais desempenharam um papel importante na economia humana. Embora a instituição do mercado fosse bastante comum desde a Idade da Pedra, seu papel era apenas incidental na vida econômica.”**  
(Polanyi, 2000, P.62, Grifos Nosso)

Para o referido autor, as leis de mercado só podem ser compreendidas no cenário institucional de uma economia de mercado. Sua criação, no entanto, é limitada pela impossibilidade de se romper com a organização social que concede sustentabilidade aos sistemas econômicos. A tentativa de submeter as relações sociais à lógica do padrão institucional denominado “sistema de mercado” é incompatível com a natureza (ou substância) dos fatores de produção, em especial do trabalho. Em suma, a primazia do mercado sobre as outras instituições é uma impossibilidade histórica.

Nesse sentido Polanyi, (2000) rompe com a visão neoclássica de que capitalismo se resume às transações que ocorrem no mercado. A primazia do mercado é substituída pela visão de que os mesmos são instituições criadas ao longo da história e compõem os sistemas econômicos juntamente com outras instituições, dentre as quais se destaca o Estado. É importante ressaltar, no entanto, que na análise das relações entre Estados e mercados desenvolvida por Polanyi, os primeiros apresentam maior centralidade, pois foi através da atuação dos Estados (via taxação, subsídios e benefícios) que os mercados puderam se desenvolver.

Chang (2003c) segue a linha analítica inaugurada por Polanyi (2000) e procura mostrar que, na história do capitalismo, foram os Estados os grandes responsáveis pelo crescimento dos mercados. Sua análise é permeada por exemplos e dados estatísticos históricos que procuram constatar que mesmos os países com tradições altamente liberais (como a Inglaterra e os Estados Unidos), fizeram uso de uma série de mecanismos protecionistas, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de suas indústrias.

Em sua análise, Chang (2003c) tenta provar que o discurso a favor do liberalismo econômico, como preconizado por Adam Smith, na verdade ocorreu após a Inglaterra atingir um alto nível de desenvolvimento industrial alcançado através do protecionismo estatal. Em outras palavras, o discurso da primazia do mercado só passou a ter valor quando algumas nações se desenvolveram, via protecionismo, a ponto de impor aos países menos desenvolvidos suas políticas econômicas liberais.

Em outro trabalho, Chang (2003a) aprofunda as críticas à primazia do mercado defendida pela economia neoclássica. A partir da análise institucionalista, ele procura mostrar que o capitalismo não se resume ao mercado, sendo, por outro lado, um sistema sócio-econômico, no qual também fazem parte outras instituições, como as firmas e os Estados. Dessa forma, os mercados passam a ser analisados como instituições que fazem parte do capitalismo e não possuem primazia em relação às outras instituições, o que permite que as análises das relações entre Estados e mercados sejam feitas de forma mais “balanceada”<sup>4</sup>.

Como instituições os mercados são construídos social e politicamente sendo, portanto, definidos a partir de uma série de regras e valores que permeiam as sociedades nas quais eles se desenvolveram. O argumento neoclássico sobre a despolitização e a ausência de interferência externa no mercado é criticado pelos institucionalistas, já que sua própria construção ocorre a partir de uma série de intervenções da instituição política que é o Estado (Chang, 2003b; Polanyi, 2000). Nas palavras de Zysman (1994):

“The institutional approach begins with the observation that markets, embedded in political and social institutions, are the creation of governments and politics (Polanyi, 1944). Indeed all economic interchange takes place within institutions and groups. Markets do not exist or operate apart from the rules and institutions that establish them and that structure how buying, selling and the very organization of production take place.” (Zysman, 1994, p.244)

Nesse sentido os mercados não são uma construção abstrata, como proposto pelos neoclássicos, mas são definidos historicamente a partir das trajetórias específicas de desenvolvimento das instituições políticas e sociais. Pode-se dizer, com isso, que as fronteiras entre Estados e mercados não apresentam uma definição clara, como na perspectiva neoclássica. Além disso, não existe apenas um mercado, no qual, para alguns neoclássicos, o Estado interfere para atrapalhar a natureza dos processos econômicos, mas diversos mercados que são construídos politicamente a partir de ações deliberadas pelos Estados nacionais (Zysman, 1994).

---

<sup>4</sup> Na análise dos fatos históricos, no entanto, os estados tiveram um papel mais ativo do que os mercados no processo de desenvolvimento do capitalismo. Como visto anteriormente, o protecionismo estatal foi o grande responsável pelo desenvolvimento dos mercados das nações desenvolvidas que, ao atingirem um nível de desenvolvimento elevado, passaram a defender as teses do liberalismo econômico. De acordo com Chang (2003c), com exceção de Hong Kong, todas as nações que atingiram níveis elevados de industrialização o fizeram mediante forte interferência estatal no processo de desenvolvimento.

Em linha similar à institucionalista, mas de forte inspiração marxista, Jessop (2002) desenvolve uma análise sobre a relação entre Estados e mercados onde deixa clara a necessidade de o capitalismo ser conduzido não apenas pelo mercado, mas também por instituições extra-mercados. Sua argumentação parte do princípio de que os fatores de produção – dinheiro, terra e trabalho – não apresentam as mesmas características das mercadorias típicas e, portanto, não podem ser produzidos inteiramente no mercado. Tanto Jessop como Polanyi chamam esses fatores de produção de *mercadorias fictícias*, pois, embora apresentem a forma de uma mercadoria – isto é, são compradas e vendidas no mercado – sua (re) produção não ocorre a partir de um processo voltado para a obtenção do lucro. O processo de reprodução da força de trabalho, por exemplo, envolve questões que abrangem desde aspectos relacionados à família até o próprio processo de reprodução humana que, na visão de Jessop (2002), “ainda” não são inteiramente organizadas capitalisticamente. Em suas palavras: “<...> *although most people must sell their labour-power to be able to live and participate fully in social life, they are not actually commodities – merely treated as if they are.*” ( Jessop, 2002, p.15)

A partir da análise da ficção da mercadoria, tanto Jessop quanto Polanyi concordam que a natureza da reprodução da força de trabalho apresenta incompatibilidades com a lógica de funcionamento da economia de mercado, sendo sua presença, por outro lado, fundamental para a reprodução do sistema. É a partir dessa contradição apresentada pela ficção da mercadoria que se justifica a necessidade de utilização de mecanismos extra-mercados para garantir a reprodução dos fatores de produção e, portanto, do sistema. Seu uso como mercadoria só é viabilizado pela atuação de uma série de instituições não-mercantis, que garantam sua reprodução (Jessop, 2002). Dentre essas instituições, destaca-se o Estado.

Em suma, tanto as análises institucionalista como a marxista institucional deixam claro que nas relações entre Estados e mercados os primeiros desempenham papel fundamental na dinâmica capitalista. Sem a atuação do Estado, o capitalismo seria inviável, já que as relações que ocorrem no mercado necessitam do Estado para se desenvolverem plenamente. No caso da abordagem institucional, o mercado não possui primazia sobre as demais instituições, sendo, por outro lado, reconhecido historicamente como uma instituição que se desenvolveu a partir do movimento determinado pelas instituições políticas e sociais<sup>5</sup>. Os marxistas, por sua

---

<sup>5</sup> Para Polanyi (2000) a tentativa de criação de uma economia de mercado a partir da Revolução Industrial Inglesa não foi exitosa, pois o descolamento do sistema econômico da organização política e social em que o primeiro se assentava acarretou uma significativa ruptura no tecido social inglês. Como consequência, o movimento de “proteção da sociedade” atuou no sentido de limitar o avanço da economia de mercado, mediante

vez, embora concedam aos mercados uma importância maior no capitalismo do que os institucionalistas reconhecem a necessidade de instituições não-mercantis para a solução das contradições geradas pelo avanço do sistema.

As análises expostas até o momento reconhecem que, contrariamente ao pensamento neoclássico, o Estado não é funcional, ou mesmo prejudicial, ao mercado. Nesse sentido o papel dos Estados no capitalismo não deve ser visto como um mero suporte ao funcionamento dos mercados, mas sim como uma instituição de fundamental importância para a estabilidade e desenvolvimento do sistema, do qual os mercados fazem parte. Dentro dessa lógica de pensamento, a política social pode ser interpretada como uma das formas que os Estados têm de garantir a reprodução do capitalismo, seja num nível mais restrito, através da sua atuação junto à esfera mercantil, seja num nível mais amplo, através da manutenção da estabilidade do sistema. A próxima seção se ocupa em discutir o conceito de políticas sociais bem como mostrar seu importante papel no capitalismo.

## 1.2 Políticas Social e Capitalismo

### 1.2.1 Definições de Política Social e Welfare State

Antes de discutir mais profundamente as relações entre política social e capitalismo, é importante que se faça uma reflexão sobre o significado da categoria política social, assim como suas relações com a formação dos Welfare States, ocorrida nos países centrais no pós-II Guerra Mundial.<sup>6</sup> Nesse sentido cumpre resgatar a contribuição de alguns autores que escreveram trabalhos importantes sobre o tema.

Em artigo intitulado “*What is Social Policy?*”, Titmuss (1974) procura problematizar o uso do conceito de política social pela academia, afirmando que a ausência de precisão teórica em seu emprego produz distintas interpretações sobre seu significado. Com o objetivo de atribuir maior fundamentação teórica ao termo, ele procura analisar separadamente os conceitos de “política” e “social”, onde o primeiro estaria relacionado a certos princípios que

---

a introdução de legislações que protegessem os trabalhadores e proprietários de terras, associações, além de outros instrumentos regulatórios.

<sup>6</sup> É importante deixar claro que neste tópico, tanto os conceitos de política social quanto de Welfare State estão fortemente vinculados à experiência vivida pelo Reino Unido. Isso se justifica pelo fato deste país ter sido historicamente o pioneiro na consolidação de uma série de leis de regulação social (Poor laws), bem como de ter sido o país modelo quando questões referentes ao Welfare State são discutidas.

governam ações direcionadas a determinados fins. Em outras palavras, as políticas são ações de natureza coletiva, cujo objetivo é implementar mudanças em situações pré-estabelecidas, sistemas, práticas e comportamentos (Titmuss, 1974). Em suas palavras:

“What do we mean by ‘social policy’? Connected with this is the equally important question: whose social policy? For our purposes the word ‘policy’ can be taken to refer to the principles that govern action directed towards given ends. The concept denotes action about means as well as ends and it therefore implies change: changing situations, systems, practices and behavior. And here we should note that the concept of policy is only meaningful if we (society, a group, or an organization) believe we can affect change in some form or another.” (Titmuss, 1974, p.209)

A definição do termo social é para Titmuss menos precisa, já que seu uso é empregado em diversas áreas do conhecimento o que, num primeiro momento, produz imprecisões em relação ao seu significado. Com o objetivo de harmonizar as diferenças encontradas no uso do referido termo, o autor mostra que seu emprego pelas diferentes disciplinas é feito no sentido de mostrar que os homens estão imbuídos em relações sociais, não sendo, portanto, caracterizados apenas como sujeitos econômicos<sup>7</sup>. A partir do significado dado ao termo social, como voltado para a compreensão dos indivíduos em sociedade, analisado sob diferentes óticas, Titmuss concebe a política social como *a ação estatal voltada para a garantia do bem estar coletivo – seja econômico, seja social – da população afetada pela sua implementação*<sup>8</sup>.

Marshall (1950) discute o conceito e o significado das políticas sociais a partir de análise histórica, onde identifica sua consolidação no século XX a partir da conquista da cidadania social, via extensão dos direitos sociais para a população britânica<sup>9</sup>. Em texto clássico, intitulado “*Citizenship and Social Classes*” ele mostra que os direitos sociais foram fortemente influenciados pelo avanço dos direitos civis e políticos conquistados ainda no século XIX. Para ele, a mobilização da classe trabalhadora e a extensão do direito ao voto

---

<sup>7</sup> Dessa forma o autor explica a existência de um número vasto de áreas do conhecimento que apresentam o termo social como, por exemplo: geografia social, planejamento social, psicologia social, administração social, história social, dentre outros.

<sup>8</sup> A definição da política social como ação voltada para a transformação de determinadas situações sociais pré-estabelecidas fornece elementos para a análise do seu papel redistributivo. Nesse sentido, a redistribuição pode ser interpretada como o resultado de uma intervenção estatal no mercado, de forma a garantir que a dotação inicial dos recursos econômicos e sociais seja canalizada de forma mais igualitária para as camadas sociais em situação de maior vulnerabilidade social, como, por exemplo, os pobres, idosos e crianças. (Ver nesse sentido, Titmuss, 1964 e 1974).

<sup>9</sup> Tanto os trabalhos de Marshall quanto de Titmuss têm como foco de análise a experiência britânica no que se refere às políticas sociais.

para toda população, concederam maior poder de barganha para os trabalhadores. Além disso, a redução das diferenças econômicas entre as classes sociais, propiciadas pelo aumento da renda das camadas menos favorecidas, permitiu a redução das desigualdades de classe, resultando na maior inserção das classes trabalhadoras no mercado de consumo capitalista. Este processo foi resultado da incorporação dos direitos sociais à cidadania, gerando, segundo o autor, “ <...> *a universal right to real income, which is not proportionate to the market value of the claimant.*” (Marshall, 1950, p.6)

Esta citação de Marshall é importante, pois aponta para a transição de um modelo de política social que prevaleceu durante todo o século XIX para um novo modelo de política, cuja base de sustentação se encontra na incorporação dos direitos sociais à cidadania. Este ponto é mais detalhado pelo autor em trabalho em que aponta para uma mudança significativa nas aspirações políticas e econômicas da sociedade britânica no final do século XIX (Marshall, 1967). As premissas econômicas e sociais que concediam sustentabilidade à sociedade vitoriana do século XIX eram baseadas no liberalismo clássico, ou nas palavras de Barr (1993) no “velho liberalismo”. Sua crença no indivíduo e na centralidade das relações de mercado colocava as políticas sociais à margem do sistema, sendo delegadas às associações de caridade, muitas vezes vinculadas à igreja<sup>10</sup>.

A (re) descoberta<sup>11</sup> da importância das políticas sociais esteve vinculada à grave crise que se abateu sobre a Inglaterra no final do século XIX em virtude, principalmente, das consequências sociais da Revolução Industrial. O aumento do desemprego e o desmantelamento das formas não mercantis de reprodução social, mesmo daqueles que estavam empregados produziu, de acordo com Marshall (1967), críticas ao modelo vitoriano de sociedade, abrindo caminho para a introdução de teses que defendiam a intervenção do

---

<sup>10</sup> De acordo com Barr (1993) a política social considerada na época era a Poor Law Report de 1834, que era tida como uma política que obrigava todos os indivíduos em condições de trabalho a venderem sua força-de-trabalho, sobre a pena de serem levados para as chamadas casas de correção (“*house of correction*”). Essa política concedia mínimos (ou means-tested) aqueles que se encontravam fora do mercado de trabalho, e tinha como objetivo estigmatizar os desempregados, ou seja, a ideia de que viver nas casas de correção era considerado pior do que trabalhar.

<sup>11</sup> Marshall (1950) aponta, sem exemplificar, que, entre os séculos XVIII e XIX, houve tentativas de avanço na questão dos direitos sociais, através da introdução de algumas políticas sociais de caráter universal. Estas, no entanto, não se mantiveram, sendo substituídas por políticas pontuais ou residuais. Os direitos sociais, como base das políticas sociais, só voltaram a avançar no século XX. De maneira semelhante, Barr (1993) e Polanyi (2000) apontam que a promulgação da Speenhamland Law (1795-1834), ocorrida no contexto de guerras e do avanço da Revolução Industrial, foi uma política social universal, que conferia direitos à população –mesmo aquelas que estavam trabalhando – a terem os seus rendimentos oriundos do trabalho ajustados ao preço do pão mediante um abono. Sua substituição pela Poor Law Report de 1834 mostra o retrocesso na questão dos direitos sociais e a volta da concepção de política social residual.

Estado no mercado, de forma a garantir melhores condições de vida à população inglesa. Nas palavras do autor:

“O abalo (a crise do século XIX) acarretou uma nova atitude com relação aos problemas sociais. **De acordo com a antiga ortodoxia, a causa fundamental dos apuros e da miséria sociais devia ser encontrada nas pessoas ou circunstâncias individuais das vítimas, sendo usualmente atribuída a uma fraqueza moral. Houve uma resistência considerável à aceitação da presença de causas sociais impessoais porque isto implicava um defeito inerente ao próprio sistema.** O choque causado pelo espetáculo do desemprego em massa muito contribuiu para anular esta resistência porque era evidente que os desempregados na Trafalgar Square não constituíram um grupo de indivíduos fracos ou vadios, mas o produto e um fenômeno impessoal chamado ‘desemprego’, uma palavra que, havia pouco, tinha entrado para o vocabulário ”(Marshall, 1967, P. 29, Parênteses e **Grifos Nossos**)

Em suma, para Marshall as modernas políticas sociais podem ser consideradas como o produto do avanço dos direitos sociais ao longo do século XX, que foram propiciados, por sua vez, pela mudança na concepção de sociedade que vigorara na Inglaterra durante o século XIX. O foco no indivíduo e a crença no perfeito funcionamento do mercado foram substituídos, respectivamente, pelo avanço das ideias relacionadas à coletividade e pela importância conferida à esfera estatal na redução das desigualdades inerentes ao sistema de mercado. Este processo foi o responsável pela incorporação dos direitos sociais à cidadania, elemento fundamental que forneceu base para a elaboração de uma série de políticas que, além de garantirem mínimos sociais para toda população, objetivavam contribuir para a estabilização e reprodução do sistema. Korpi (1989) sintetiza a passagem do modelo de sociedade do século XIX para o XX: *“Yet it must be recognized that the break between the old Poor Law and the new Welfare State was based precisely on the introduction of social rights via social insurance.”* (Korpi, 1989, p.310)

### ***1.2.1.1 Políticas Sociais e Welfare States***

As definições que envolvem os conceitos de política social e Welfare States possuem pontos em comum, o que, em muitos casos, causa confusão quanto a seu emprego. De acordo com Medeiros (1999) embora alguns autores concedam o mesmo significado aos dois conceitos, pois ambos consideram os Estados como agentes de transformação social, eles apresentam diferenças, que se encontram na temporalidade do seu surgimento; nas relações

que estabelecem com o sistema econômico e social que está em vigor; e nas relações hierárquicas que estabelecem entre si.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, enquanto as políticas sociais se desenvolveram pontualmente ao longo da história, a partir da mobilização política do poder central com o objetivo de melhorar as condições de vida de suas populações, o Welfare State é uma categoria historicamente definida, ou seja, seu desenvolvimento ocorreu no bojo das transformações da dinâmica do capitalismo (Medeiros, 1999). Sua origem e evolução remontam à constatação de que o mercado possui imperfeições que produzem desigualdades e provocam a vulnerabilidade social, implicando na necessidade de intervenção do Estado para corrigir essas distorções.

Em segundo lugar, enquanto a análise do conceito de políticas sociais não implica necessariamente discutir as formas de intervenção estatal para corrigir as distorções no funcionamento dos mercados, no caso do conceito de Welfare State essa discussão é central. Em suma, é importante que a análise do conceito de Welfare State seja feita tendo como contexto as discussões sobre as relações entre Estados e mercados, o que, em outros termos, significa dizer que sua definição está atrelada às transformações na dinâmica do capitalismo.

Por fim, cabe ressaltar que, analiticamente, os conceitos de política social e Welfare State estabelecem uma relação hierárquica entre si, onde os últimos são considerados como um tipo de política social<sup>12</sup>. Partindo da afirmação de Titmuss (1974) de que as políticas sociais são ações deliberadas pelos Estados com o objetivo de garantir o bem estar de uma coletividade, sua aplicabilidade é plenamente viável para o caso do desenvolvimento dos Welfare States, que podem ser caracterizados como um tipo específico de política social, pois são determinados historicamente a partir de um conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais. Em suas palavras:

**“The social services or social welfare, the labels we have for long attached to describe certain areas of public intervention such as income maintenance and public health, are seen the main ingredients of social policy. They are obvious, direct and measurable acts of government, undertaken for a variety of social reasons, to provide for a range of needs, material and social, and predominantly dependent needs, which the market does not or cannot satisfy for certain designated sections of the population”** (Titmuss, 1964, p.103, **grifos nossos**)

---

<sup>12</sup> Embora o Welfare State percorra os objetivos de uma política social, o contexto de sua formação – garantia de reprodução da força de trabalho através de mecanismos extra-mercados - atribui ao mesmo o formato de um regime de reprodução social

Embora concorde com o fato de o Welfare State ter sido criado, na Inglaterra, a partir das transformações na dinâmica do capitalismo, Barr (1993) remonta suas origens às intervenções pontuais do Estado no campo social ao longo da história. Em sua análise, as instituições de caridade cristãs foram sendo gradualmente substituídas pela ação estatal na provisão de mecanismos de redução da pobreza e vulnerabilidade social. Nesse sentido, as ações estatais foram ampliando sua escala de atuação, passando do nível local para o central, do simples para o complexo, do aleatório para o compulsório<sup>13</sup> (Barr, 1993, p.13). Em suas palavras: *“The British Welfare State is neither the outcome of the Second World War nor simply the creation of the post-war Labour government. Its roots are ancient and complex”*<sup>14</sup>.” (Barr, 1993, p.13)

Para Marshall (1967) o desenvolvimento do Welfare State na Inglaterra ocorreu no bojo de três processos, dois dos quais já mencionados anteriormente: o primeiro se refere à mudança de mentalidade em relação aos rumos da sociedade britânica entre os séculos XIX e XX, o que permitiu o reconhecimento da necessidade de intervenção estatal nos problemas sociais, até então considerados da órbita privada. O segundo processo diz respeito ao reconhecimento dos direitos sociais no século XX como direitos vinculados à cidadania social o que, em conjunto com os direitos civis e políticos conquistados no século anterior, contribuíram para desenvolvimento de uma série de políticas universais. O terceiro processo se refere às consequências da II Guerra Mundial, o que gerou um movimento de solidariedade entre as classes sociais, promovendo, segundo Marshall (1950), uma integração social que, posteriormente, se expandiu para a esfera das políticas sociais, formando o Estado de Bem-Estar Social. A necessidade de construção de uma nova sociedade, fragmentada pela crise do modelo vitoriano do século XIX e pela Guerra, se manifestou no desenvolvimento de uma série de relatórios que visavam à construção de uma sociedade mais estável e harmônica. Em suas palavras:

“É a estabilidade política do país, combinada com sua confiança inabalável na vitória, que explica a característica mais notável da história, a saber, a maneira pela qual o povo e seu Governo, no decorrer da guerra, meteram mãos à obra de elaborar o projeto de uma nova

<sup>13</sup> A análise que Barr (1993) faz sobre o surgimento do Welfare State no Reino Unido sintetiza as relações que esta última categoria mantém com a categoria política social. Sua evolução levou à transformação num tipo específico de política, temporal e historicamente definida como Welfare State.

<sup>14</sup> Barr elenca três eventos históricos que estão na origem da criação do Welfare State na Inglaterra: a) The Poor Law Act of 1601 e The Poor Law Amendment Act of 1834; b) As Reformas Liberais entre os anos de 1906-14; c) e a legislação pós-guerra entre 1944-8.

sociedade que deveria surgir após o término do conflito. **Devia ser uma sociedade orientada pelos mesmos princípios da reunião e da partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra. Desse modo, a idéia do Estado do Bem-Estar Social veio a identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua sobrevivência.** Não é de surpreender que a Inglaterra portasse uma auréola que não é encontrada em outros países, quando, na ocasião oportuna, empreenderam a tarefa de reconstrução social” (Marshall, 1967, P.95, **Grifos Nossos**)

Briggs (1961) segue a linha de Barr e Marshall quando constrói sua definição de Welfare State. Assim como os referidos autores, analisa o surgimento do Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra a partir das transformações políticas ocorridas na transição do século XIX para o XX. Sua definição para Welfare State está inserida no campo da economia política, pois analisa a emergência dos Estados de bem-estar social a partir das relações entre Estados e mercados, onde o Welfare State seria uma forma de intervenção do Estado visando modificar os rumos das transações de mercados. Em suas palavras:

**“A ‘Welfare State’ is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best available in relation to a certain agreed range of social services.”** (Briggs, 1961, P.228, **grifos nossos**)

Em sua análise, Briggs (1961) procura delimitar historicamente o surgimento do Estado de Bem-Estar Social britânico. Em primeiro lugar por ter sido concebido dentro do sistema capitalista, o que o coloca como um produto das relações entre Estados e mercados. As contradições do capitalismo, não asseguram a reprodução da força de trabalho através do mercado, sendo necessário, portanto, a intervenção do Estado.

Em segundo lugar, por ter evoluído objetivando amenizar as contingências sociais – como doença e desemprego - oriundas do avanço da industrialização. Por último, por conceber ao Estado a responsabilidade em prover as melhorias de bem-estar para a população, a qual poderia ser feita por outras instituições, como a família, igreja, sindicatos, dentre outras.

Veit-Wilson (2000) aprofunda mais esta análise e busca problematizar o uso da expressão Welfare State. Para ele, o referido termo apresenta algumas ambiguidades semânticas, o que dificulta sua compreensão enquanto categoria social aplicável a todas as

realidades. Segundo ele, a difusão do termo e do significado do Welfare State pelo mundo ocorreu tendo como base a experiência inglesa, deixando de fora, portanto, outras experiências de intervenção social do Estado<sup>15</sup> como, por exemplo, a experiência dos países nórdicos, onde a expressão *Folkhemmet*, referente ao Estado social sueco, significa “*the people’s home*”.

Além disso, para o autor, a expressão Welfare State não se adéqua plenamente às mudanças que foram ocorrendo, a partir de meados dos anos 70, na dinâmica econômica e social dos países que possuíam Estados de Bem-Estar Social, inclusive o inglês. Para ele, os estudos sobre Welfare State se atêm mais à forma do que a própria substância das políticas, o que deixa de fora da análise importantes questões como, por exemplo, a prioridade que os diferentes governos concedem às políticas sociais. Assim, para ele, a expressão Welfare State poderia se substituída por “*welfare government*”, já que as políticas de bem-estar social não são prioritárias em todos os governos, o que significa, em outras palavras, que não se constituem em políticas de Estado. Em suas palavras: “*Perhaps it would be more accurate to talk about **welfare governments**, since such government may be and often has been followed by a non-welfare government...*” ( Veit-Wilson, 2000, p.6, **Grifos Nossos**)

A problematização sobre o conceito de Welfare State também é levantada por Gough (2004) para quem os Welfare State pertencem a uma categoria maior chamada welfare regimes. Em primeiro lugar, o autor cria uma categoria de análise chamada de “Welfare State Regime”, partindo da proposição feita por Esping-Andersen (1990), no sentido de mostrar que, embora os Estados nacionais sejam as instituições mais importantes na definição de um Estado de Bem Estar Social, os resultados obtidos pela implementação deste ocorre através de um *mix* com outras duas instituições: o mercado e as famílias. Nesse sentido, existiriam diferentes combinações entre as três instituições que, por sua vez, produziriam Welfare States com características diferentes. Em segundo lugar, e em virtude do anterior, essas diferentes combinações produzem, em muitos casos, “Welfare States” onde o Estado não é a instituição dominante na provisão do bem estar<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Titmuss (1967) também problematiza o uso da expressão welfare state, só que numa escala analítica diferente. Como seus estudos foram feitos basicamente para compreender a realidade britânica, suas críticas se voltaram para a generalidade que o termo welfare state ganhou no cotidiano da sociedade britânica, sendo empregado para diversos fins. Em suas palavras: “*Generalised slogans, such as ‘the welfare state’, rarely induce concentration of thought; more often they prevent us from asking significant questions about reality. Morally satisfied and intellectually dueled, we sink back into our presumptive cosy British world of welfare.*” (Titmuss, 1967,p.113)

<sup>16</sup> Dois bons exemplos de como as diferentes combinações entre as três instituições produzem resultados distintos em termos de provisão de bem estar - social é o caso americano e o japonês, onde, no primeiro, o estado teria um papel residual, funcional ao mercado. Já no segundo caso, as famílias representariam a instituição

Gough (2004) propõe, dessa forma, a categoria Welfare Regime, cujo significado é mais genérico, o que permite a incorporação tanto dos países onde o Estado é a instituição dominante na provisão do bem estar (os chamados Welfare State) quanto dos países onde a família, ou o mercado é a instituição mais importante. Além disso, a categoria Welfare Regimes permite que se produzam análises para o caso dos países em desenvolvimento, onde as referidas instituições apresentariam características diferentes das apresentadas pelos países centrais como, por exemplo, mercados pouco desenvolvidos, ou Estados “predatórios”.

As problematizações a respeito das definições e emprego da categoria Welfare State são amplas e sugerem que suas análises sejam feitas tendo como base as especificidades locais onde esses regimes foram instituídos. As diferentes combinações entre Estados, mercados e famílias mostram que, ao longo do século XX, diferentes modelos foram se formando e, em muitos casos, se distanciaram da definição original, que remete, por sua vez, ao modelo britânico, no período Pós-Segunda Guerra Mundial. Nessa definição, como visto anteriormente, em especial na citação de Briggs (1961), o Estado intervém com o objetivo de mudar a correlação de forças de mercado, tendo como pressuposto teórico que o último necessita de intervenção externa para funcionar eficientemente. Cabe ressaltar que naquele período o Estado foi a instituição mais importante na provisão do bem-estar social e na garantia do crescimento econômico das economias dos países ocidentais<sup>17</sup>.

Pode-se dizer, dessa forma, que a intervenção social do Estado no mercado foi fundamental para a recuperação das economias européias, muitas das quais estavam devastadas em virtude da Guerra. Em outras palavras, a política social, através da formação dos Welfare State, passou a ser efetivamente central ao funcionamento do capitalismo, seja corrigindo as distorções no mercado, seja garantindo que o ritmo das transformações econômicas não descolasse da organização social do sistema (Polanyi (2000)). A próxima seção aprofunda mais essa discussão, onde será ressaltada a importância das políticas sociais para o capitalismo em diferentes perspectivas teóricas.

---

dominante na provisão de bem-estar. Esse tipo de análise dos Welfare States a partir da combinação entre estados, famílias e mercado produziu uma ampla literatura sobre tipologias de welfare states. Os trabalhos de Titmuss (1958) e de Esping-Andersen (1990) foram pioneiros nesse sentido. Mas ambos mantiveram a expressão Welfare State, mesmo para aqueles países, ou grupo de países, onde o estado não era a instituição dominante. Gough (2004) aponta essa limitação nos referidos trabalhos, sugerindo, por outro lado, a categoria Welfare Regime, onde os Welfare States fariam parte.

<sup>17</sup> Alguns estudos mostraram a forte correlação entre os níveis de crescimento econômico e aumento dos gastos sociais nas economias européias, o que reforça o pressuposto que as políticas sociais são fundamentais para a reprodução do capitalismo. Ver por exemplo: Korpi (1985) e Lindert (2004)

### 1.2.2 A Importância da Política Social para o Capitalismo

Polanyi (2000), em seu livro *A Grande Transformação*, procura mostrar a importância da regulação estatal no processo de desenvolvimento dos países ao longo dos séculos. Sua abordagem parte do princípio de que o desenvolvimento dos mercados sempre acompanhou o ritmo das mudanças políticas e sociais ocorridos em cada período histórico. Ele constata, a partir de análises de trabalhos antropológicos, que os mercados nunca ocuparam uma posição de primazia na vida das comunidades analisadas. Pelo contrário, o funcionamento destes sempre esteve submetido a uma série de normas e condutas políticas e sociais - aqui chamadas de organização social - que condicionavam o seu desenvolvimento.

Mesmo no mercantilismo, quando os mercados se desenvolveram consideravelmente, sua dinâmica estava submetida às mudanças implementadas na organização social, cujo *ritmo* era controlado pela atuação dos Estados nacionais. Em outras palavras, o fortalecimento político destes últimos – via unificações e centralização de poder – permitiu que o ritmo de desenvolvimento dos mercados ocorresse de forma sustentável, isto é, sem romper com a organização social que sustentava o sistema. Em suas palavras:

**“Como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social e, qualquer que fosse o princípio de comportamento predominante na economia, a presença do padrão de mercado sempre era compatível com ele. O princípio da permuta ou troca subjacente a esse padrão não revelava qualquer tendência de expandir-se a expensas do resto do sistema. Mesmo quando os mercados se desenvolveram muito, como ocorreu sob o sistema mercantil, eles tiveram que lutar sob o controle de uma administração centralizada que patrocinava a autarquia tanto no ambiente doméstico do campesinato como em relação à vida nacional. De fato, as regulamentações e os mercados cresceram juntos.”** ( Polanyi, 2000 ,p.89, Grifos Nossos)

Para Polanyi (2000), o *ritmo* das mudanças no sistema é de fundamental importância para se compreender as consequências sociais da tentativa de criação de uma economia de mercado auto-regulável na Inglaterra. No mercantilismo, como visto anteriormente, o ritmo de desenvolvimento dos mercados foi controlado pela autoridade estatal, permitindo, por sua vez, que o tecido social se ajustasse às mudanças que vinham sendo implementadas. Sua análise histórica mostra que, no início dos cercamentos, a administração dos Tudors e, depois

dos Stuarts, procurou controlar o ritmo do processo de desenvolvimento<sup>18</sup>, de forma a torná-lo “*socialmente suportável – utilizando o poder do governo central para socorrer as vítimas da transformação e tentando canalizar o processo de mudança de forma a tornar o seu curso menos devastador*” (Polanyi, 2000, p.57).

A aceleração do ritmo das mudanças no processo de desenvolvimento econômico e seu descolamento da organização social que promovia a estabilidade do sistema, só ocorreram após a criação de um mercado de trabalho competitivo, isto é, livre de regulamentações. De acordo com Polanyi (2000) isto só ocorreu após a abolição da Speenhamland Law em 1834 e sua substituição por uma nova Poor Law (Poor Law Report de 1834), o qual representou efetivamente a instauração de uma economia de mercado. Em outras palavras, a Poor Law Report de 1834 aboliu o sistema de subsídios dado aos indivíduos, substituindo-o por um sistema que forçava a população – via reduzidos benefícios ou estigmatização - a se manter no mercado de trabalho. Não era mais aceitável o “recuo” da população para a esfera não-mercantil.

Este movimento ocorreu no bojo de uma transformação sistêmica muito mais profunda, representada pela implementação de uma economia de mercado que se manifestou, por sua vez, na tentativa de criação de um sistema econômico auto-regulável independente do sistema social em que anteriormente se assentava. Para Polanyi (2000) o padrão institucional representado pela criação de um “sistema de mercado” buscou submeter à sua lógica o sistema social promovendo, por sua vez, transformações significativas no tecido social: todas as transações passaram ser monetizadas; as mercadorias passaram a ser negociadas única e exclusivamente nos mercados, visando o lucro; e a força de trabalho passou a ser considerada como mercadoria e, portanto, transacionada no mercado, assim como os demais fatores de produção (terra e dinheiro).

A desarticulação social que se derivou do processo de descolamento do sistema econômico em relação ao social foi profunda. Mesmo com o aumento da riqueza gerada pelo avanço da industrialização, houve o crescimento da pobreza e das habitações precárias nas

---

<sup>18</sup> Estas regulamentações se mantiveram, mesmo durante a Revolução Industrial, onde havia pressão para se criar um mercado de trabalho livre, mostrando que as mudanças no processo de desenvolvimento, introduzidos pela máquina, ainda não havia submetido a ordem social à econômica. Nesse sentido, com a introdução Speenhamland Law (1795-1834), o governo inglês passou a conceder benefícios sociais (sob a forma de abono), mesmo aqueles indivíduos que tinham condições, mas estavam fora do mercado de trabalho.

idades industriais<sup>19</sup>. Para Polanyi, isso foi reflexo das contradições existentes na economia de mercado: em primeiro lugar, pela submissão do sistema social à lógica do sistema econômico, o que rompeu com o equilíbrio entre o ritmo de mudanças econômicas e sua relação com a organização social. O grande fluxo de migrantes irlandeses e de outras partes da Inglaterra em direção às frágeis cidades industriais, além da ausência de legislações que protegessem os trabalhadores, são exemplos de como o ritmo das transformações econômicas se impôs sobre a organização social do sistema.

Em segundo lugar, pelo fato de o novo padrão institucional submeter à lógica da economia de mercado a terra, o trabalho e o dinheiro. Como pontuado acima, os referidos fatores não apresentam as mesmas características de uma mercadoria típica, pois seu processo de produção (ou reprodução simples) não ocorre nos moldes da economia capitalista. Chamadas de mercadorias fictícias, esses fatores de produção são forçados a desempenhar um papel na economia de mercado que não condiz com sua natureza, o que produz contradições no próprio sistema<sup>20</sup>.

Nesse sentido, Polanyi (2000) mostra que as contradições no capitalismo, criadas pela ficção da mercadoria, geram a impossibilidade de funcionamento de uma economia de mercado sem que haja a regulação por parte de instituições externas. Através de análise histórica ele mostra que a total desregulamentação e descolamento das instituições econômicas da organização da sociedade inglesa do final do século XIX produziram um contra-movimento de proteção à sociedade que, em sua interpretação, estava sendo destruída pela tentativa de implementação de uma economia de mercado auto-regulável.

Dessa forma, a abordagem de Polanyi (2000) considera a existência de dois movimentos na explicação da dinâmica do capitalismo, cada qual, por sua vez, operando a partir de objetivos institucionais específicos. O primeiro deles se refere à tentativa de criação de uma economia de mercado, caracterizada pela desregulamentação, auto-regulação e

---

<sup>19</sup> Engels (1985), faz um retrato fiel dessa época, ao mostrar a situação dos trabalhadores na Inglaterra durante a Revolução Industrial (séc. XIX). O número elevado de horas de trabalho, a ausência de direitos trabalhistas, o trabalho infantil e as condições insalubres de moradia dos trabalhadores mostram como a introdução do capitalismo industrial (ou economia de mercado) promoveu o descolamento do sistema econômico da organização social que o sustentava anteriormente.

<sup>20</sup> Nas palavras de Polanyi: “Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser descartada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia.” (Polanyi, 2000, p.94)

submissão da ordem social à econômica, cuja base estava assentada no liberalismo e no livre comércio. O segundo movimento se refere à proteção social, que surge a partir da necessidade de proteção da substância humana e natural da sociedade, além do próprio capitalismo, contra o avanço da economia de mercado, que se encontra associada aos interesses das classes mais afetadas pelo avanço da economia de mercado, ou seja, as classes trabalhadoras.

Em suma, a política social, para Polanyi, pode ser compreendida como uma forma de regulação do capitalismo, que se dá de duas maneiras: a primeira, que se encontra num nível mais superficial, pela superação das contradições geradas pela ficção da mercadoria, isto é, as políticas sociais atuam no sentido de reduzir a mercantilização da força de trabalho, garantindo, assim a sobrevivência do trabalhador e, portanto, do sistema<sup>21</sup>. A segunda, que está num plano mais profundo, pelo controle do *ritmo* das mudanças implementadas pela dinâmica do capitalismo, ou seja, pela manutenção do sistema econômico atrelado ao movimento determinado pelas instituições políticas e sociais.

A concepção marxista de política social apresenta elementos similares à institucionalista, mas, ao contrário desta última, concebe as políticas sociais como geradas pela própria lógica do capitalismo. Na análise institucionalista, o capitalismo apresenta um movimento dual, ou seja, o avanço da economia de mercado gera um contra-movimento de proteção da sociedade que se manifesta na criação dos Estados de bem-estar sociais (Polanyi, 1944). Já para os marxistas, as políticas sociais surgem do próprio desenvolvimento das forças produtivas que, em busca de melhores condições para sua reprodução, pressionam pela criação de legislações sociais (Jessop, 2002).

Para iluminar um pouco mais a análise da ficção da mercadoria, cabe resgatar aqui a contribuição que Karl Marx (1971) faz no sentido de entender os processos subjacentes a produção da mercadoria, relacionados ao papel da força de trabalho na reprodução do sistema. Inicialmente o autor caracteriza a mercadoria a partir de uma dupla identidade: em primeiro lugar, o trabalho empregado em sua produção, ou trabalho útil, produz um *valor-de-uso* que

---

<sup>21</sup> Esping-Andersen (1990) se apropria da abordagem de Polanyi para analisar o processo de formação dos Estados de bem-estar social nos países de capitalismo avançado. Através da criação do conceito chamado *De-commodification* (desmercantilização), ele mostra a importância da política social no processo de reprodução do capitalismo, via desmercantilização da força de trabalho. A força do referido conceito está na aplicação direta da análise da ficção da mercadoria na temática das políticas sociais, o que permite que o autor desenvolva sua interpretação das relações entre Estados e mercados. Para ele, a desmercantilização da força de trabalho tem como objetivo emancipar os trabalhadores da dependência do mercado, isto é, os mesmos não seriam tratados como meras mercadorias, condicionados à lógica do mercado. Em outros termos, a *De-commodification* da reprodução da força de trabalho garantiria a liberdade de escolha do trabalhador sobre o seu trabalho, mediante a existência de uma ampla rede de proteção social fornecida principalmente pelos Estados.

está relacionado, por sua vez, à utilidade que a mercadoria tem para quem a compra. Dessa forma, a mercadoria é tomada como o produto de um trabalho concreto, despendido em sua produção, cujo valor-de-uso só é adquirido mediante seu consumo.

O valor-de-troca, ou valor, por sua vez, está relacionado apenas ao dispêndio da força de trabalho na produção da mercadoria, sem a preocupação com a utilidade que esta terá para quem a compra. Nesse sentido, é trabalho abstrato, ou seja, “*a massa pura e simples do trabalho humano em geral, do dispêndio de força de trabalho humana, sem consideração pela forma como foi despendida*” (Marx, 1971, p.45). Com isso, a mercadoria seria definida como o dispêndio de trabalho humano em sua produção e seu valor, portanto, é medido pela quantidade de trabalho incorporado na sua produção.

Esta dupla identidade da mercadoria, isto é, seu valor-de-uso e valor-de-troca, embora revelem características importantes que se encontram subjacentes ao processo de produção, mascaram, na visão de Marx, as relações sociais que se estabelecem no processo produtivo. Para ele o foco dado a quantidade (valor) e qualidade (valor-de-uso) de trabalho despendido no processo de produção das mercadorias se encontra num nível superficial das relações de produção no capitalismo, inibindo, portanto, a compreensão de que as relações sociais estabelecidas na produção da mercadoria produz impactos sobre o mundo do trabalhador. Em outras palavras, a principal característica do processo de produção das mercadorias se origina a partir das relações que se estabelecem entre os trabalhadores, o que concede ao trabalho uma “forma social”. Em suas palavras:

“O caráter misterioso que o produto do trabalho apresenta, ao assumir a forma de mercadoria, donde provém? Dessa própria forma, claro. **A igualdade dos trabalhos humanos fica disfarçada sob a forma da igualdade dos produtos do trabalho como valores**; a medida, por meio da duração, do dispêndio da força humana de trabalho toma a forma de quantidade de valor dos produtos do trabalho; finalmente, as relações entre os produtores, nas quais se afirma o caráter social dos seus trabalhos, assumem a forma de relação social entre os produtos do trabalho.” (Marx, O Capital, P.80, **Grifos Nossos**)

A essa complexa relação entre o mundo material e o mundo social que se estabelece no processo de produção da mercadoria, Marx chama de *fetichismo da mercadoria* que se manifesta, por sua vez, na percepção, inclusive por parte dos trabalhadores, de que o produto de seu trabalho é apenas material, ou seja, as relações entre os homens são percebidas como relações entre coisas. Na verdade, a mercadoria, ao invés de ser percebida como o produto das relações sociais que se estabelecem a partir do trabalho despendido em sua produção, é percebida como uma “coisa” material, cujo consumo gera um valor-de-uso, a partir de sua

utilidade, e a troca produz um valor- de-troca, medido pela quantidade de trabalho dependido em sua produção. Dessa forma, a igualdade que se estabelece entre as diferentes qualidades das mercadorias (valor-de-uso) e as diferentes quantidades de trabalho requerido para sua produção (valor-de-troca) encobre, segundo Marx, “*as características sociais do próprio trabalho do homem*”.

O fetichismo da mercadoria mostra, dessa forma, que as relações sociais que se estabelecem entre os trabalhadores no processo de produção das mercadorias são encobertas por relações materiais. É a partir desse “desvio” analítico que se obscurece a verdadeira compreensão dos efeitos da produção das mercadorias sobre a organização da sociedade capitalista, a qual inclui o trabalho enquanto relação social. Para Marx trabalho é, antes de tudo, uma função fisiológica do organismo, o que implica o dispêndio de músculos, nervos, cérebro, sentidos, e etc. Sua quantificação, portanto, limita a compreensão das relações estabelecidas entre os trabalhadores e seus efeitos sobre a sociedade capitalista.

Que relações podem ser estabelecidas entre o *fetichismo da mercadoria* e a *ficção da mercadoria*? Pode-se dizer que ambas as categorias traduzem a ideia falsa do papel do emprego da força de trabalho no processo de produção capitalista. Para Marx, a coisificação das relações sociais entre o trabalho empregado na produção da mercadoria mascara o fato de que a força de trabalho apresenta características peculiares que a colocam como um tipo especial de mercadoria. A principal delas se encontra no fato de a força de trabalho ser a única mercadoria que gera valor ao ser consumida<sup>22</sup>. Nesse sentido, a reprodução da força de trabalho é de fundamental importância para a reprodução do capitalismo, já que seu emprego no processo de produção é o que garante a igualdade no processo de troca, via incorporação da quantidade de trabalho como valor das mercadorias.

Na *ficção da mercadoria*, por sua vez, Polanyi procura mostrar que a tentativa de transformação do trabalho em mercadoria pelo capitalismo produziu contradições no funcionamento do sistema, pois sua “substância” – a vida – não pode ser produzida como uma mercadoria qualquer<sup>23</sup>. Sua preocupação não está em mostrar as múltiplas caracterizações da

---

<sup>22</sup> O consumo da força de trabalho no processo produtivo, isto é, seu valor-de-uso (utilidade para o capitalista) produz um valor que está corporificado na quantidade de trabalho despendido na produção da mercadoria.

<sup>23</sup> Aqui se coloca uma importante diferença entre as abordagens de Polanyi e Marx. O primeiro aponta que o trabalho não pode ser considerado uma mercadoria, pois ele se reproduz, não podendo ser, portanto, produzido de acordo com o processo de produção capitalista. Marx, por sua vez, mostra que no capitalismo o dispêndio de trabalho se transforma em força de trabalho na medida em que o trabalhador tem que vendê-la no mercado. Embora considere a força de trabalho como uma mercadoria ele deixa claro que esta apresenta características peculiares, como, por exemplo, o fato do seu consumo gerar valor.

mercadoria, mas tão somente ressaltar o fato de que as mesmas não são compatíveis com as características da força de trabalho. Marx, embora não ressalte explicitamente que a utilização da força de trabalho como uma mercadoria qualquer limite a acumulação do capital, deixa indícios de que a análise do processo de produção de mercadorias como uma relação social entre trabalhadores implica que os mesmos possuem necessidades que não estão cobertas dentro de uma economia de mercado, necessitando, portanto, da intervenção do Estado. Em passagem bastante esclarecedora sobre este ponto, o autor afirma:

“O valor da força de trabalho compreende o valor das mercadorias necessárias para reproduzir o trabalhador, ou seja, para perpetuar a classe trabalhadora. Se o prolongamento da jornada contra as leis naturais (o qual o capital necessariamente quer conseguir em seu impulso desmedido para expandir seu valor) encurta a vida do trabalhador e com isso a duração da força de trabalho, torna-se necessária a mais rápida substituição dos elementos desgastados. Aumentam os custos de desgaste na reprodução da força de trabalho.<...> **O interesse do próprio capital parece indicar a conveniência da jornada normal de trabalho**” (Marx, 1971, p.302, **Grifos Nossos**)

A partir da apropriação da abordagem marxista, Gough (1979) procura aprofundar as análises do papel do Estado nas economias capitalistas avançadas, através da compreensão dos processos que justificam a criação dos Estados de Bem-Estar Sociais. Deixando evidente as relações encobertas pelo *fetichismo da mercadoria*, ele procura focar sua análise nas contradições existentes nos Welfare States, para então fazer uma discussão do papel das políticas sociais no capitalismo. Em sua visão as referidas contradições se originam do próprio modo de produção capitalista que, em sua essência, apresenta contradições que se encontram entre as *forças de produção* – caracterizadas pelo crescente empoderamento da força de trabalho - e as relações de produção, caracterizadas pelo contínuo e crescente acúmulo da mais-valia.

Segundo Gough (1979), o fortalecimento da força de trabalho no capitalismo ocorre a partir da sua “libertação” das tradicionais relações de produção, mediante o rompimento com a tradicional divisão do trabalho, maior controle sobre a natureza, além do aumento da produtividade do trabalhador. Essa tendência, por outro lado, atua em conjunto com uma contra-tendência, que se manifesta na maior coerção da força de trabalho, através da sua submissão à lógica da economia capitalista, ou seja, na incessante busca pelo aumento da mais-valia via aumento da exploração do trabalhador. Em suma, as contradições existentes no capitalismo se resumem ao fato de o trabalhador se tornar proprietário dos seus meios de

produção, mas o exercício da sua capacidade de trabalho só ocorrerá mediante a venda da força de trabalho no mercado, o que implica na sua submissão à lei do valor.

Para Gough (1979), as referidas contradições se reproduzem igualmente na dinâmica dos Welfare States. Num primeiro momento, a intensificação dos conflitos de classe entre trabalhadores e capitalistas resulta na criação de uma série de legislações que favorecem a reprodução da força de trabalho. Este processo, no entanto, ocorre no âmbito do sistema capitalista, cuja lógica se resume à busca pela maximização do lucro, o que implica que as melhores condições da força de trabalho resultam no aumento do produto<sup>24</sup>. Em outras palavras, estas contradições revelam a natureza distinta de dois processos, cuja articulação é fundamental para a reprodução do sistema: a lógica do sistema capitalista e o avanço dos direitos sociais.

Isto não significa, por sua vez, que os Welfare States sejam funcionais ao capitalismo, embora, em última instância, eles sejam fundamentais para a reprodução do sistema. Nesse sentido, o autor chama atenção para a natureza da luta de classes, onde os trabalhadores pressionam tanto os capitalistas quanto os Estados para a melhoria de suas condições de vida. Este processo surge do reconhecimento dos trabalhadores enquanto classe social que apresenta, portanto, interesses específicos e antagônicos, num primeiro momento, aos da classe capitalista. Como, no entanto, a reprodução da força de trabalho não pode ocorrer unicamente através dos mecanismos de mercado (Jessop, 2002), os interesses da classe trabalhadora passam a ser aceitos de forma a garantir a reprodução do sistema, mesmo que isso implique na redução dos lucros dos capitalistas no curto prazo.

A importância da luta de classes no processo de formação dos Estados de bem-estar social é ressaltada pelo autor, no sentido de mostrar que as motivações para sua criação não surgiram, necessariamente, condicionadas à lógica do funcionamento do sistema. Enquanto a classe capitalista concebia no desenvolvimento dos Welfare States uma forma de disciplinar a força de trabalho, garantindo, também, sua reprodução, os trabalhadores acreditavam que a instituição das políticas sociais seria uma forma de garantir melhores condições de vida, além de constituir uma forma de interferência externa nos mercados. A articulação dos diferentes

---

<sup>24</sup> Gough (1979) chama atenção para uma outra contradição derivada das relações entre os Welfare States e o desenvolvimento do capitalismo. Em sua interpretação, o aumento dos gastos sociais pelos estados tende, no logo prazo, a comprometer o processo de acumulação de capital, limitando, igualmente, o crescimento econômico. Esta análise foi fortemente aplicada a interpretação da crise econômica dos anos 1970, quando iniciou-se o movimento de reestruturação dos Estados de Bem-Estar Social, como será visto no próximo capítulo.

interesses de classe, no entanto, condicionou as reivindicações da classe trabalhadora aos interesses da classe capitalista, a qual apresentava posição de comando sobre as instituições políticas e sociais.

Mesmo limitada pela interferência da classe capitalista, a pressão dos trabalhadores forçou esta última a centralizar e reestruturar o aparato estatal com o objetivo de garantir a estabilidade do sistema, mediante a regulação das atividades laborais. Nesse sentido, Gough (1979) mostra que os Welfare States apresentaram um maior desenvolvimento nos países onde a classe trabalhadora era mais mobilizada. Em suas palavras:

“Our analysis, however, permits an alternative explanation of this ‘coincidence of interests’. Briefly, it is the threat of a powerful working-class movement which galvanises the ruling class to think more cohesively and strategically, and to restructure the state apparatus to this end. Those countries which have experienced strong, centralised challenges to the power of the capitalist class are those which have developed a unified state apparatus to counter those challenges” (Gough, 1979, p.65)

A partir desse quadro analítico, Gough (1979) define as políticas sociais – via desenvolvimento dos Welfare States - como o uso das funções do Estado no processo de reprodução da força de trabalho, que inclui a manutenção da capacidade de consumo dos trabalhadores via salários, subsídios e benefícios sociais (transferências monetárias e prestação de serviços públicos). Além disso, o autor aponta outra função para os Welfare States: a manutenção da população não-trabalhadora na sociedade capitalista. É necessário, segundo ele, que as sociedades desenvolvam mecanismos que transfiram parte do produto social para os idosos, crianças e deficientes, garantindo, com isso, sua participação no processo de reprodução do sistema, através do acesso ao mercado de consumo.

A contribuição de Barr (1993) para a compreensão das relações entre políticas sociais e capitalismo é construída numa tradição diferente das que pautaram as análises institucionalista e marxista. Enquanto as duas últimas foram desenvolvidas na tradição da economia política, a interpretação de Barr é elaborada no campo da teoria econômica, o que significa que a política social passa a ser tomada como uma ferramenta necessária para garantir a *eficiência e justiça* do sistema econômico. Escrevendo na tradição do *welfare economics*, o referido autor considera, nas relações entre Estados e mercados, a primazia dos últimos no funcionamento do capitalismo sem, no entanto, descartar a intervenção estatal no sistema econômico. Esta estaria limitada, por sua vez, a garantir que os mercados operem

eficientemente, o que significa a ausência de falhas no seu funcionamento, além da existência de informação e competição perfeitas.

Sua análise parte do princípio que, se nenhuma das condições acima descritas for violada, não há necessidade de intervenção estatal, pois o mercado estaria operando eficientemente, o que significaria, em outras palavras, que haveria uma alocação eficiente dos recursos econômicos. Quando alguma dessas condições não é satisfeita, no entanto, o Estado intervém no mercado com o objetivo de garantir a eficiência do sistema, através de quatro formas: regulação, financiamento, produção e transferência de renda. Enquanto as três primeiras são consideradas formas diretas de intervenção no mercado, as transferências de renda são uma forma indireta, já que causam impacto sobre o mercado consumidor, via aumento da renda individual, e, portanto, sobre o investimento das empresas.

Dentro deste arcabouço analítico, a política social pode ser considerada como uma forma de garantir a eficiência na alocação dos recursos no mercado, mediante processo redistributivo que visa melhorar a situação dos indivíduos via transferências de renda e provisão de serviços públicos. Este processo, de acordo com Barr (1993), é chamado de *Pareto Improvement* (“Eficiência de Pareto”) e significa que a melhora na posição de um indivíduo deve ocorrer sem a piora das condições dos demais. Nota-se, dessa forma, que o próprio processo redistributivo deve ser eficiente, o que implica, na visão do autor, alcançar a eficiência em três níveis: o primeiro deles se refere à alocação eficiente da proporção do PIB destinado às instituições sociais (macro-eficiência); o segundo, a divisão eficiente do total dos recursos entre os diferentes tipos de benefícios (micro-eficiência); e, por último, a eficiência nas instituições sociais financiadas publicamente, que pode ser medida pela redução dos efeitos adversos em relação à oferta de trabalho e ao emprego.

Para Barr (1993) a busca pela justiça social também é, juntamente com a eficiência, um dos objetivos das políticas sociais. Existem, no entanto, diferentes concepções de justiça social, as quais, por sua vez, irão balizar o desenvolvimento das referidas políticas. Cabe destacar, por exemplo, a concepção neoliberal<sup>25</sup>, para qual a justiça social se limita às relações que ocorrem no mercado, ou seja, não produzem necessariamente resultados redistributivos. Para alguns dos seus teóricos, a busca pela justiça social produz ineficiências no mercado,

---

<sup>25</sup> Barr (1993) utiliza uma tipologia própria para definir as correntes que analisam o papel da política social no capitalismo. Embora os nomes sejam diferentes dos apresentados por Chang (2003a) o significado é o mesmo. Procuramos manter, no entanto, a tipologia definida por Chang, como forma de evitar confusões entre as tipologias. Nesse sentido, aos neoliberais e aos *welfare economics* correspondem, respectivamente, os libertários e os liberais na tipologia apresentada por Barr (1993).

prejudicando, por sua vez, a eficiência alocativa dos recursos econômicos. Além disso, a justiça social é considerada pelos neoliberais uma forma de intervenção no curso natural do sistema, o que, em outras palavras, significa a limitação da liberdade individual.

Para os adeptos do *welfare economics*, por outro lado, a justiça social é objetivo fundamental das políticas sociais. Em primeiro lugar, por considerarem que os mercados são imperfeitos, o que produz desigualdades que só serão reduzidas, por sua vez, mediante intervenção estatal. Como a primazia do mercado é ressaltada pelos adeptos desta abordagem, a busca pela justiça social é uma forma de garantir a correção nas falhas de funcionamento dos mercados, mediante políticas que visem uma distribuição mais equânime dos bens. Nota-se, nesse caso, que a justiça social não tem como objetivo atingir a igualdade, pois os adeptos do *welfare economics* partem do pressuposto de que o mercado é formado por indivíduos que são diferentes entre si.

Em segundo lugar por considerarem positivas as relações entre justiça social e eficiência econômica. Ao contrário da perspectiva neoliberal, que concebe um *trade off* entre a justiça social e a eficiência econômica, para os adeptos do *welfare economics*, existe uma correlação positiva entre essas duas variáveis. Como os mercados são imperfeitos, as políticas sociais atuam no sentido de produzir uma alocação positiva dos recursos, via processo redistributivo que, em última instância, produz justiça social. Em suma, na abordagem do *welfare economics*, a justiça social é um mecanismo importante no processo de obtenção de eficiência econômica.

Em sua análise Barr (1993) faz uma diferenciação com relação aos objetivos e métodos levados em consideração na elaboração das políticas sociais. Para ele tanto a eficiência quando as concepções de justiça social são tomadas primeiramente como os objetivos a serem atingidos pelas políticas sociais. Enquanto a eficiência é um ponto em comum a todas as abordagens sobre políticas sociais, os conceitos de justiça social são pautados por questões ideológicas que influenciam, portanto, na determinação dos objetivos a serem atingidos. É somente a partir da definição do conceito de justiça social que são escolhidos os métodos de intervenção que podem ser via transferência de renda, ou através da intervenção direta no mercado, via regulação, finança e provisão de serviços públicos<sup>26</sup>. Em suas palavras:

---

<sup>26</sup> No caso da concepção *neoliberal* o método utilizado seria a transferência de renda, já que seus adeptos acreditam que a busca pela justiça social, via intervenção direta no mercado, prejudica a eficiência alocativa dos recursos econômicos. Como, para os adeptos do *welfare economics*, o mercado apresenta imperfeições, é aceita a intervenção direta no mesmo via mecanismos de financiamento, regulação e provisão de serviços públicos.

“The vital distinction between the *aims* of policy and the *methods* available to achieve them should by now be clear. Aims include social justice and economic efficiency: the definition of social justice will vary with different theories of society (Chapter 3); economic efficiency has broadly the same meaning in all theories of society (section 2). Methods embrace income transfers and direct intervention in the market through regulation, finance and public provision. **The resulting form of economic organization, at one extreme, is the free market (with or without redistribution) and, at the other, central planning and public production of all basic goods and services (with or without charges).** In between are different types of mixed economy involving both private markets (with or without intervention in the form of regulation and finance) and public production.” ( Barr, 1993,P.100, **Grifos Nossos**)

As análises anteriores mostraram que as políticas sociais são importantes para o capitalismo em pelo menos duas diferentes escalas: uma mais profunda e outra mais restrita. Na primeira delas, as políticas sociais desempenhariam forte papel na estabilização e coesão do sistema, através da adaptação dos ritmos das transformações no sistema econômico às características da organização (política e social) de uma determinada sociedade. Na escala mais restrita, as políticas sociais garantiriam a eficiência econômica do sistema, através da correção das imperfeições inerentes ao funcionamento dos mercados. Na próxima seção serão analisadas as relações entre políticas sociais e políticas econômicas como uma forma de mostrar a centralidade das políticas sociais no capitalismo.

## 1.3 A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo

### 1.3.1 Antagonismos entre Política Econômica e Política Social

As análises feitas até o presente momento mostraram que nas relações entre Estados e mercados, as políticas sociais assumem um número significativo de papéis. Enquanto na perspectiva do *welfare economics*, seu papel está em garantir a eficiência na alocação dos recursos econômicos, mediante correção nas falhas de mercado, na visão marxista e institucionalista, ela assume um papel mais central, que se encontra na reprodução e na manutenção da estabilidade das relações capitalistas de produção.

As definições de política social utilizadas até o momento, no entanto, descartaram a perspectiva neoliberal. Segundo esta abordagem, as políticas sociais são antagônicas ao capitalismo, já que produzem distorções no funcionamento dos mercados, levando, por sua vez, à perda de eficiência alocativa. Em outras palavras, e a partir da estrutura analítica

proposta por Polanyi (2000), para os neoliberais existe uma estrutura social que é independente e *antagônica*<sup>27</sup> à estrutura econômica. Esta última, por sua vez, é reconhecida como o próprio sistema capitalista. Chang (2002) pontua bem a visão neoclássica, a partir de uma reflexão sobre as relações entre política econômica e social. Em suas palavras:

“The separation of economic policy and social policy implicitly assumes that it is possible to objectively define an economic sphere that should (and does) operate according to some ‘scientific’ economic logic and social sphere where we may want to (but are normally advised, by those ‘hard-nosed’ economists, not to) over-ride the economic logic with ‘ethical’ considerations (such as income distribution, employment creation, protection of human rights, etc.) despite the ‘inefficiencies’ that such action is going to create.” (Chang, 2002, P.2)

Passando para a análise histórica, nota-se que a abordagem neoliberal prevaleceu em dois momentos distintos: durante o século XIX, em especial na Inglaterra vitoriana (1837-1901), e a partir dos anos 80 do século XX, com a introdução das reformas neoliberais nos países acometidos pela crise dos anos 70. De acordo com Marshall (1967) e Barr (1993) as legislações sociais do século XIX tinham como objetivo manter os indivíduos sadios e aptos para o mercado de trabalho sob a pena de serem estigmatizados perante a sociedade. As políticas sociais, neste caso, foram um “mal” necessário e, inclusive, defendidas por liberais radicais, como Nassau Senior<sup>28</sup>, como uma forma de garantir a formação de um mercado de trabalho competitivo e desregulamentado<sup>29</sup>.

Mas foram as reformas neoliberais nos anos 80 e 90 do século passado, por sua vez, que representaram mais claramente a dissociação entre as esferas econômica e social. Esta dissociação pode ser entendida pela relação antagônica que as políticas econômicas passaram a manter com as políticas sociais, onde essas últimas assumiram um papel residual na estratégia de desenvolvimento dos países. Nas palavras de Elson (2002):

---

<sup>27</sup> Na abordagem do *welfare economics* existem igualmente a estrutura econômica e a social que, no entanto, não são antagônicas, mas se complementam.

<sup>28</sup> Nassau Sênior (1790-1864) foi um economista liberal, cujas ideias estão presentes na redação da Poor Law Report de 1834. Em sua visão, os indivíduos vulneráveis deveriam receber algum tipo de ajuda do Estado, limitada, por sua vez, ao mínimo necessário para a sobrevivência. Além disso, aqueles indivíduos aptos ao trabalho que não estivessem trabalhando seriam encaminhados para as chamadas “workhouses”, cujas condições de vida seriam piores do que a dos trabalhadores que recebessem os menores salários. A ideia de estigmatização via políticas sociais está fortemente presente nas ideias deste economista. Ver Barr (1993)

<sup>29</sup> Cabe notar, a partir da análise de Polanyi (2000) que a transição da Speenhamland Law em 1834 e sua substituição pela Poor Law Report de 1834 representou, na verdade, a tentativa de separação do sistema econômico do social, através da criação de um mercado de trabalho competitivo e desregulamentado, fator chave para o avanço do sistema econômico de base auto-regulável. .

“ <.> Nevertheless, the distinctions do relate to some real divisions and are grounded in the different rhythms and modalities of market-based capital accumulation (the commodity economy) on the one hand, and non-market-based social reproduction (the unpaid care economy), on the other. There are different institutional responsibilities for economic policy and social policy; different policy analysis communities; different interest groups lobbying. **The standard neo-liberal approach overemphasized these differences, and assumed that each strand of policy could be pursued independently of the other. Moreover, social policy was seen as a residual, only required to deal with the widows and orphans, the lame and the sick.**” ( Elson, 2002, P.1, Grifos Nossos)

A crise fiscal que se abateu sobre os Estados europeus e latino-americanos nos anos 80 fortaleceu as políticas econômicas ortodoxas, contrárias, por sua vez, a heterodoxia econômica que prevaleceu no período Pós-II Guerra Mundial, e que tinha nas políticas sociais um vetor importante na estratégia de desenvolvimento dos países. O superdimensionamento da esfera econômica - via fortalecimento das políticas monetárias e fiscais restritivas, fortalecimento dos mercados financeiros e da mudança nas características dos Estados nacionais – enfraqueceu o papel das políticas sociais nas estratégias de desenvolvimento dos países. Sua submissão à lógica das políticas econômicas reduziu, num primeiro momento, seu escopo de atuação, que se deslocou, por sua vez, para o âmbito das intervenções residuais.

A busca pela eficiência macroeconômica colocou, dessa forma, as políticas sociais em campo oposto à das políticas econômicas. Em outras palavras, as políticas sociais passaram a ser tratadas como um “peso” no orçamento dos países, mas o aumento da pobreza e vulnerabilidade social acarretados pelas reformas neoliberais forçou a introdução de algumas políticas que, no entanto, foram apenas pontuais e direcionadas a grupos definidos<sup>30</sup> (Szerkely & Fuentes, 2002). Pode-se dizer, dessa forma, que os objetivos que passaram a moldar a formulação das políticas sociais durante os anos 80 e 90 seguiram a lógica impingida pelas políticas econômicas neoliberais, o que significa, em outros termos, que as políticas sociais deixaram de ser um mecanismo importante na estratégia de desenvolvimento dos países<sup>31</sup>. Szerkely & Fuentes (2002) sintetizam bem esse período, numa passagem longa, porém importante:

---

<sup>30</sup> Chang (2002) e Elson (2002) mostram a mudança de discurso das agências multilaterais como o FMI e o Banco Mundial no que se refere à necessidade de introdução de uma rede mínima de proteção social que alivie os grupos em situação de maior vulnerabilidade social das consequências das reformas econômicas.

<sup>31</sup> É importante ressaltar que a manutenção das políticas sociais, mesmo estando subordinadas a lógica das políticas neoliberais, continuou sendo fundamental para garantir a reprodução da força-de-trabalho e, portanto, do capitalismo. Em outras palavras, a estratégia neoliberal de redução do tamanho do Estado e, conseqüentemente, das políticas sociais, não se efetivou em muitos casos, já que o sistema necessita de mecanismos extra-mercados para se reproduzir. Este ponto será desenvolvido nos capítulos seguintes.

“The second, and perhaps most important, feature is that there was a deep change in the spirit of social policy. **Under the targeting generation, policies aimed at raising the standard of living of the poor or at protecting them against the unfavourable macroeconomic environment were compensatory, and they had to be small, specific, and tightly focused. The growth strategy of countries might well be totally disconnected from these policies. More often than not, social and macroeconomic goals in the third generation of social policies were *not* part of an integrated strategy and were regarded as having opposite objectives.** Perhaps due to the profound scars of the lost decade of the 1980s, the main objective of governments was to keep tight budgetary controls; thus poverty alleviation programs, although perhaps necessary, were a potential threat to public deficits and to macroeconomic stability. Poverty-focused policies and a country’s growth strategy became two separate things; they opponent challenging each other for public resources.” (Szerkely & Fuentes, 2002, P.128, **Grifos Nossos**)

Em suma, a abordagem neoliberal nas relações entre Estados e mercados tem como base a existência de uma esfera social diferenciada e submetida à esfera econômica. A visão de que o capitalismo se resume às transações que ocorrem no mercado deixa em segundo plano as políticas desenvolvidas pelos Estados, em especial, as políticas sociais. O mesmo não se pode dizer das abordagens institucionalista e do *welfare economics*. Ambas consideram as políticas sociais estratégicas no processo de desenvolvimento econômico dos países, mas em escalas diferentes. Na próxima seção será sintetizada a visão dessas duas correntes, com o objetivo de fornecer base para conceber as políticas sociais como centrais ao desenvolvimento do capitalismo<sup>32</sup>.

### 1.3.2 Repensando as relações entre Política Econômica e Política Social

Na primeira seção foi desenvolvida as interpretações das abordagens institucionalistas e do *welfare economics* sobre as relações entre Estados e mercados. A diferença fundamental entre as referidas abordagens se encontra no fato de que o *welfare economics* considera o mercado como a principal instituição do capitalismo, ficando o Estado numa posição secundária, porém importante. No institucionalismo, por sua vez, o capitalismo é um sistema composto por diversas instituições, dentre as quais se destacam os Estados e os mercados. Enquanto no primeiro caso existe uma hierarquização definida nas relações entre Estados e

---

<sup>32</sup> A corrente marxista apresenta características que a colocam tanto no âmbito da abordagem do *welfare economics* – por considerar o papel das políticas sociais na promoção da eficiência econômica do sistema, via aumento das taxas de lucro dos capitalistas - quanto do institucionalismo – por conceber à força de trabalho uma característica especial que a diferencia das demais mercadorias, isto é, não é produzida, mas sim reproduzida e, pra tanto, necessita de mecanismos extra-mercados para que tal processo possa acontecer. Nesse sentido, e sempre que possível, a abordagem marxista será utilizada ao longo do trabalho com o objetivo de dar maior consistência às demais abordagens.

mercados, no segundo caso essa relação é mais “balanceada”, isto é, embora historicamente os Estados tenham uma importância mais central do que os mercados, ambos são instituições que formam o sistema capitalista.

Essas diferenças, no entanto, não colocam as referidas abordagens em pólos opostos nas análises sobre as relações entre Estados e mercados. Pelo contrário, ambas consideram essas duas instituições importantes para o funcionamento do capitalismo, cada qual, por sua vez, concedendo maior ênfase a uma delas. O que mais aproxima as duas abordagens, entretanto, é o fato de considerarem fundamental a atuação dos Estados neste processo, seja de uma forma mais efetiva, como na abordagem institucionalista, seja de uma forma subordinada aos interesses do mercado, como nos *welfare economics*.

Dentro desta perspectiva e trazendo essas abordagens para o campo das políticas sociais, pode-se dizer que cada qual atua numa escala diferente no processo de análise da centralidade das políticas sociais no capitalismo. A articulação de ambas, no entanto, é fundamental para que se compreendam as formas pelas quais as políticas sociais se constituem em vetores importantes nas estratégias de desenvolvimento econômico dos países.

A abordagem do *welfare economics* atua numa escala mais restrita e superficial, isto é, considera as políticas sociais como um dos vetores importantes para a correção das imperfeições de mercado. Dentro da visão proposta por Barr (1993) as políticas sociais seriam encaradas como uma forma de se garantir a eficiência do sistema econômico, sendo necessárias sempre que as condições que garantam o pleno funcionamento do mercado falhem.

A abordagem institucionalista, por outro lado, concebe às políticas sociais um significado mais amplo, isto é, seu papel não está relacionado à necessidade de atuar subordinadamente aos interesses do mercado, mas sim de garantir que as transformações implementadas no sistema econômico ocorra de forma articulada às características das instituições sociais e políticas da sociedade – o que garantiria a estabilidade do sistema. Estes objetivos se encontram num nível mais profundo de análise, pois demandam a compreensão de questões que estão além da busca pela eficiência econômica<sup>33</sup>. Em poucas palavras e

---

<sup>33</sup> Os autores que discutem os motivos que levaram a formação dos Estados de Bem-Estar Social na Inglaterra mostram que a superação do modelo de sociedade vitoriano e a Segunda Guerra Mundial foram acontecimentos que produziram mudanças profundas na organização social inglesa, respectivamente, pela mudança do foco do indivíduo para a coletividade e pela coesão social produzida pela guerra. (Ver, nesse sentido, Marshall (1967) e Titmuss (1964)). Estas transformações na estrutura social influenciaram a elaboração das políticas econômicas na Inglaterra Pós-Guerra, gerando o que Esping-Andersen (1990) chamou de “welfare capitalism”.

seguindo a interpretação de Polanyi (2000), as políticas sociais são vistas pelos institucionalistas como uma forma de garantir que o *ritmo* das transformações econômicas impetradas pelo capitalismo não “descole” da organização social e política que lhe concede sustentabilidade.

Na visão institucionalista as políticas sociais são instituições centrais no desenvolvimento do capitalismo, pois atuam no âmbito das estruturas políticas e sociais que estão na origem da formação dos mercados enquanto instituições do capitalismo. Em trabalho onde analisa o papel da política social no desenvolvimento econômico, Chang (2002) procura mostrar que o mercado é uma construção política e social, definido a partir de uma série de valores de ordem moral e barganhas políticas, o que lhe concede uma natureza histórica e temporal. Em suas palavras:

“People usually assume that what goes on in the market belongs to the economic sphere and the rest in the social sphere. However, a market can be defined only with reference to the rights and the obligations of its (legitimate) participants, which in turn are product of various (conscious and unconscious) political decision, and not some ‘scientific’ law of economics. **In other words, as Polanyi (1957) has so clearly shown, the market itself is a political (and social) construct, and therefore there cannot be such thing as neatly separable domain of ‘market’ that is free from ‘politics’ or ‘social concerns’** <...> (Chang, 2002, p.3)”

Dessa forma, as perspectivas amplas e restritas de análise das políticas sociais fornecem elementos para uma análise efetiva do seu papel no capitalismo. Se, num primeiro momento, parece que a abordagem do *welfare economics* é contraditória à abordagem institucionalista, nota-se, por sua vez, que estas diferenças se devem às distintas escalas analíticas na qual as referidas abordagens se encontram<sup>34</sup>. Ambas reconhecem a importância da intervenção estatal no processo de reprodução do capitalismo, assim como das políticas sociais como elemento central na estratégia de desenvolvimento dos países. Pode-se afirmar, inclusive, que as duas perspectivas atuam em conjunto, mas, para fins analíticos, são discutidas separadamente.

Nesse sentido, por exemplo, a forte intervenção estatal na Europa no Pós- II Guerra Mundial não apenas corrigiu as distorções de mercado, mediante a introdução de uma série de políticas sociais e econômicas que, articuladas, produziram um forte crescimento da economia em conjunto com melhorias nas condições de vida da população europeia. O que ocorreu foi

---

<sup>34</sup> Não se quer afirmar aqui que as duas abordagens possuam semelhanças teóricas, já que uma (*welfare economics*) está inserida na tradição neoclássica e a outra (*institucionalista*) se encontra no campo da economia política institucional. Mas, devido ao fato de atuarem em escalas analíticas diferentes, existe a possibilidade de compatibilização entre ambas, o que concede maior densidade analítica ao trabalho.

que a intervenção estatal, via políticas sociais, promoveu uma alocação de recursos diferente daquela feita unicamente pelo mercado, isto é, o aumento do grau de desmercantilização da força de trabalho, via melhorias nas condições de saúde, educação, habitação e rendimento, garantiu a estabilidade da organização (social e política) do sistema, o qual forneceu as bases para que o avanço das transformações econômicas ocorresse sem maiores atritos.

É importante notar, dessa forma, que o dinamismo econômico na Europa no Pós-Guerra não ocorreu apenas mediante o aumento da eficiência econômica derivada da intervenção estatal, mas também pela criação e/ou fortalecimento de instituições políticas e sociais que se articularam e forneceram a base para o elevado crescimento econômico verificado neste continente.

Pode-se dizer, portanto, que a utilização das abordagens institucionalista e do *welfare economics* como referência teórica de análise permite que se tenha uma real dimensão do papel das políticas sociais no capitalismo. Em especial, essas duas abordagens fornecem elementos que possibilitam a apreensão da centralidade das políticas sociais no processo de desenvolvimento dos países, na medida em que percorrem analiticamente as duas escalas em que essas políticas atuam.

A opção pela aplicação dessas duas abordagens, no entanto, só apresenta efetividade se vier em conjunto com a análise histórica. De fato, a discussão sobre a centralidade das políticas sociais no capitalismo só é viável a partir do reconhecimento da existência de evidências históricas ao longo do período a ser analisado. Nesse sentido, no próximo capítulo procurar-se-à analisar o processo de formação e “crise” dos Estados de Bem-Estar Social na Europa no período Pós-II Guerra Mundial como uma forma de mostrar como as políticas sociais se tornaram fundamentais na estratégia de desenvolvimento dos países.

## 1.4 Conclusões

Buscou-se construir, no presente capítulo, um instrumental teórico-conceitual que permitisse analisar o papel ocupado pelas políticas sociais no capitalismo, tendo como contexto as relações entre Estados e mercados. Ao longo da discussão pôde ficar claro que o capitalismo necessita do Estado para se reproduzir, sendo as políticas sociais uma das formas de intervenção estatal. Como demonstrado por Polanyi (2000) a experiência da revolução industrial mostrou que o descolamento do sistema econômico do social, e a aceleração do ritmo de transformações que decorreu deste processo, produziram o crescimento da pobreza e

da desigualdade social na Inglaterra do século XIX. Como consequência, houve o aparecimento de uma série de legislações de proteção ao trabalhador, movimento este que objetivava não apenas controlar o ritmo das transformações, mas também de garantir a sobrevivência do sistema capitalista.

Nesse sentido pode-se afirmar que as políticas sociais desempenham um papel nas sociedades capitalistas que vai além de apenas fornecer renda e serviços públicos para a população que não é contemplada pelos ganhos advindos do sistema econômico. Sua maior relevância está em contribuir para a estabilidade e reprodução do sistema capitalista, seja atuando na esfera mercantil – corrigindo as falhas de mercado, via políticas de estímulo ao consumo – seja promovendo maior coesão social, que é a base sob a qual ocorre a reprodução do sistema.

## **Capítulo 2**

### **A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo Europeu Pós-II Guerra Mundial**

#### **Introdução**

O período que se inicia no Pós-II Guerra Mundial oferece um importante testemunho do papel das políticas sociais nas relações entre Estados e mercados ou, mais especificamente, da centralidade que as referidas políticas passaram a ocupar no capitalismo. Em outras palavras, este período reflete as disputas que ocorreram, tanto no campo político, como acadêmico, sobre a necessidade (ou não) de intervenção do Estado na economia e ressalta, de forma bastante nítida, o papel desempenhado pelas políticas sociais.

Nesse sentido podem-se dividir os mais de sessenta anos que separam o final da II Guerra Mundial dos dias atuais em dois períodos: o primeiro, que compreende o intervalo entre 1945/1975, é marcado pela implementação de um modelo de desenvolvimento cuja característica principal se encontra na forte intervenção estatal na economia, mediante a implementação de uma série de políticas de estímulo ao consumo e à produção. Neste modelo as políticas sociais são tidas como centrais, pois garantem, dentre outros, uma base (via aumento do consumo) para que as políticas econômicas alcancem os objetivos almejados, isto é, aumento do investimento e da produção.

O outro período tem início em meados dos anos de 1970, com a crise nas economias capitalista centrais, e se caracteriza pelo crescimento das críticas a intervenção do Estado na economia. As políticas sociais passam a ser alvo de constantes ataques pelos defensores das ideias neoliberais, o que se traduz em uma série de tentativas de redução da atuação social do Estado na economia.

Neste capítulo, propõe-se analisar a formação e a “crise” dos Estados de Bem-Estar Social na Europa. O objetivo não é se ater apenas às características de tal processo, nem tampouco discutir as tipologias de Welfare States, mas sim buscar, a partir dos referenciais teórico-analíticos desenvolvidos no capítulo anterior, evidências que permitam apreender a centralidade das políticas sociais no capitalismo europeu desde o Pós-II Guerra Mundial. As

questões sobre se houve ou não desmantelamento nos sistemas de proteção social a partir dos anos 80 irão compor o pano de fundo da discussão, abrindo espaço para uma análise das formas pelas quais as mudanças nestes sistemas estão ligadas às transformações no capitalismo. Em outros termos, propõe-se analisar a centralidade que as políticas sociais assumiram no período Pós-II Guerra Mundial, assim como no período pós-1970.

Para tanto, o capítulo começará com uma análise das principais características do modelo de proteção social surgido no período Pós-II Guerra Mundial. Serão ressaltadas as relações estabelecidas entre as políticas sociais e as políticas econômicas, bem como os fatores políticos e sociais que estiveram por trás do surgimento do referido modelo. Nesse sentido serão ressaltados aspectos referentes à coesão social, cidadania política, mobilização da classe trabalhadora, etc., como forma de mostrar que as políticas sociais fazem parte da organização social do sistema capitalista e, como tal, evoluem em conjunto com as transformações da economia.

Na segunda parte do capítulo, procurar-se-á analisar os fatores que estiveram na origem da crise econômica dos anos 1970 e seus impactos sobre os modelos de proteção social europeus. Será dada ênfase à ascensão do discurso neoliberal sobre a necessidade de redução do tamanho do Estado e desregulamentação da economia. Da mesma forma, serão expostas as críticas feitas aos modelos de proteção social, bem como as tentativas de reforma dos mesmos. Objetiva-se com isso mostrar que, embora as políticas neoliberais tenham avançado inicialmente nas reformas, seus efeitos sobre as estruturas econômicas e sociais - aumento do desemprego, queda da renda e da produtividade, aumento da desigualdade - produziram uma reação das instituições políticas e sociais que se formaram no Pós-II Guerra, as quais inibiram o avanço dessas reformas, limitando-as muito mais ao interior dos sistemas de proteção social.

Para fins estatísticos, privilegiou-se, dentro da comunidade de países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a análise do comportamento de 13 países<sup>35</sup>, cuja escolha se deveu à importância deles dentro do cenário econômico e político europeu, mas também devido a dois outros motivos de natureza metodológica: o primeiro deles por viabilizar a construção de séries históricas mais longas, isto é, que abranjam tanto o período Pós-II Guerra Mundial, quando o período Pós- crise dos

---

<sup>35</sup> Os países selecionados são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido.

anos 70 (nem todos os países da OCDE apresentam séries históricas contínuas, o que dificultaria o trabalho). O segundo motivo deve-se ao fato de esses países serem objeto de estudo de uma série de autores que discutem as dinâmicas dos Welfare States, o que abre a possibilidade de trabalhar com tipologias de Estados de bem-estar sociais, que, embora não seja o foco deste capítulo, fornece elementos para que a análise se torne mais aprofundada. Tais autores, inclusive, servem de fonte a esta pesquisa.

## **2.1 As Políticas Sociais na Primeira Metade do Século XX: antecedentes dos Estados de Bem-Estar Social**

Mostrou-se, no capítulo anterior, que os Welfare States europeus são um produto histórico do capitalismo, isto é, seu desenvolvimento ocorreu em conjunto com as transformações no interior do sistema, como forma de viabilizar sua reprodução. Embora o período Pós-II Guerra Mundial tenha ficado marcado pelo crescimento e consolidação desses sistemas, suas origens remontam ao final do século XIX, quando, em virtude das conseqüências da expansão da Revolução Industrial pela Europa, cresceu a necessidade por proteção à crescente classe trabalhadora.

De acordo com Flora e Heidenheimer (1981) o processo de modernização impetrado pelo capitalismo engendrou uma série de transformações nas sociedades européias, como, por exemplo, o aumento da divisão do trabalho, a expansão dos mercados e a crescente perda da função desempenhada pelas famílias e Igreja na proteção aos indivíduos. O fim dos Estados absolutistas em alguns países, ao final do século XIX, contribuiu igualmente para uma maior diferenciação no interior das sociedades, abrindo espaço para o avanço das democracias de massa, cuja conseqüência mais importante se encontra no aumento da mobilização da classe trabalhadora, peça fundamental no processo de conquista dos direitos sociais que se deu ao longo da primeira metade do século XX.

É nesse contexto que pode ser situado o nascimento dos Estados de Bem-Estar Sociais, que, no entanto, ganham características institucionais específicas, à medida em que o processo de modernização das sociedades capitalistas entra em contato com uma conjunção de fatores econômicos, políticos e sociais das localidades onde se desenvolvem<sup>36</sup>. Sua importância, no

---

<sup>36</sup> Analisar a formação e a dinâmica dos Estados de Bem Estar na Europa é uma tarefa difícil, pois cada país possui suas instituições políticas e sociais que condicionaram o desenvolvimento dos modelos de acordo com características específicas. Dessa forma, alguns autores passaram a criar tipologias com base na articulação de

entanto, é generalizada para a maioria dos países europeus, ou seja, os efeitos do avanço das relações capitalistas de produção trazem consigo a necessidade de formulação de uma série de legislações que garantam a proteção da população – em especial a trabalhadora. Em outras palavras, a proteção social começa a ganhar centralidade como política de Estado, na medida em que o processo de modernização capitalista ganha densidade, aumentando a complexidade das relações sociais. Nas palavras de Flora e Heidenheimer (1981):

“<...> the functions they (Welfare State) perform have become indispensable in the attempts to maintain stability in Western economies. **As Welfare State programs have had an increasing impact on the month-by-month lives of major parts of the population, they have assumed more visible and more direct significance for the operation of political system.** The consequences of these process have propelled the complex labelled ‘the Welfare State’ away from the role of an auxiliary mechanism and moved it into the institutional core of Western societies. There it has augmented, usurped, and made consonant with modernity many functions previously performed by the family, the church, the guild, and the local community.” (Flora e Heidenheimer, 1981, p.6, **Grifos e Parênteses Nossos**)

À imagem dos autores acima citados, Barr (1993) chama atenção para a importância do final do século XIX e início do século XX no processo de formação dos Estados de Bem-Estar Sociais. Em sua interpretação esse período marcou a transição de um modelo de políticas sociais baseado no chamado “Velho Liberalismo” (*Old Liberalism*), que se caracterizava pela mínima intervenção social do Estado no mercado, para o modelo baseado no “Novo Liberalismo” (*New Liberalism*), onde, embora com funções submetidas à lógica do mercado, o Estado passava a ter uma função importante na provisão de bem-estar para a população. Pela tipologia de Chang (2002) o que se observou foi a passagem do modelo neoliberal<sup>37</sup> para um estágio ainda “embrionário”<sup>38</sup> do *welfare economics*, isto é, embora

---

uma série de variáveis que se encontram no campo político, econômico e cultural, com o objetivo de agrupar os países em virtude das semelhanças entre as instituições. Destaque para o pioneirismo de Richard Titmuss (1958) que desenvolveu uma tipologia de Estados de Bem-Estar Social em que agrupa os países em três modelos: o *residual*, o *meritocrático-particularista* e o *institucional-redistributivo*. Da mesma forma Esping-Andersen (1990) desenvolveu uma tipologia, muito usada nos estudos sobre sistemas de proteção social, baseado em diferentes níveis de desmercantilização da força-de-trabalho. Esses modelos se dividiriam em: *liberais*; *conservadores e corporativistas*; e *social democratas*.

<sup>37</sup> O termo neoliberal pode ser inadequado para se referir às políticas do início do século XX, já que foi amplamente utilizado em relação às políticas dos anos de 1980, como uma retomada das ideias liberais que predominaram nos séculos XVIII e XIX. O termo mais indicado, dessa forma, seria “libertários” como proposto pelo próprio Barr (1993). Como, entretanto, vem se utilizando, desde o primeiro capítulo, a tipologia de Chang (2002) preferiu-se deixar o termo neoliberal, para evitar problemas de comparação.

ainda dentro da concepção neoliberal, as políticas sociais passaram a adquirir maior centralidade no capitalismo.

Nesse sentido, Barr (1993) pontua como principal responsável por essa transição o enfraquecimento do discurso neoliberal que, em face do aumento da pobreza e das privações oriundas do avanço da modernização capitalista, cede lugar a uma concepção de sociedade onde o Estado passaria a desempenhar papel relevante na vida social. Em outros termos, a maior complexidade engendrada pelo avanço das relações capitalistas de produção não encontrou respaldo na matriz de pensamento neoliberal, tendo que se voltar para uma concepção onde o Estado passava a ocupar um lugar estratégico em garantir tanto a eficiência dos mercados quanto a justiça social, sendo esta última, por sua vez, mediante a provisão de bem-estar social para a população.

O avanço da intervenção social do Estado no sistema econômico pode ser notado pelo crescente número de países que passaram a instituir legislações sociais no primeiro quartel do século XX. De acordo com Judt (2008) e Barr (1993) até 1930, países como Itália, Áustria, Irlanda, Romênia, Hungria, Polônia e Bulgária já contavam com esquemas de seguro-desemprego obrigatório. A Nova Zelândia já contava com sistemas de aposentadorias não-contributivas em 1898, enquanto Dinamarca, Austrália e Tchecoslováquia, instituíram sistemas de aposentadorias contributivas em 1908. O fim da Primeira Guerra Mundial também incentivou a demanda por proteção social à população que se encontrava em situação de vulnerabilidade, devido aos estragos sociais promovidos pelos conflitos.

Mas foram as legislações sociais introduzidas na Alemanha e Reino Unido que representaram de forma marcante a mudança de modelos, tendo esse último país avançado em políticas voltadas para crianças (*The Education Act of 1906*), idosos (*The Old Age Act of 1908*), saúde e desemprego (*National Insurance Act of 1911*), todos no entanto, limitados em escopo e voltados especialmente para a população inserida no mercado de trabalho<sup>39</sup> (Barr, 1993).

---

<sup>38</sup> O estágio ainda embrionário do “*welfare*” *economics* se refere ao fato de as políticas sociais ainda não se articularem fortemente com as políticas econômicas, como observado no modelo Pós-II Guerra Mundial. O que se nota no período que compreende o final do século XIX e início do XX é o surgimento de políticas isoladas, a partir de demandas voltadas para grupos populacionais específicos.

<sup>39</sup> Exceção feita ao *The Education Act of 1906*, cujos motivos, segundo Barr (1993, p.20) “<...> were partly humanitarian and partly on national efficiency grounds”.

A Alemanha, por sua vez, instituiu, ainda no final do século XIX, um sistema de aposentadorias, assistência médica e seguros contra acidentes, dentro de uma estratégia concebida pelo Chanceler Otto Von Bismack que visava, por um lado, fortalecer os trabalhadores inseridos em ocupações fundamentais para o desenvolvimento do país - como professores, funcionários públicos e militares – e, por outro, afastar a possibilidade de avanço das ideias socialistas junto às classes trabalhadoras.

É importante ressaltar, entretanto, que o aparecimento das legislações sociais nos países europeus até antes da II Guerra Mundial não configurava sistemas de proteção sociais abrangentes, respondendo, por outro lado, a demandas específicas, quer seja dos trabalhadores urbanos cada vez mais organizados, quer seja em resposta a acontecimentos políticos e econômicos relevantes, como a Primeira Guerra Mundial e a crise econômica mundial de 1929. Nas palavras de Judt (2008):

“Eram reformas cumulativas *ad hoc*, cada uma voltada para determinado problema social ou para o aperfeiçoamento de deficiências comprovadas em esquemas anteriores. Os diversos sistemas de aposentadorias e seguro de saúde introduzidos na Grã-Bretanha, por exemplo, tinham benefícios bastante restritos e só se aplicavam a trabalhadores do sexo masculino: esposas e outros dependentes ficavam excluídos.<...> **Àquela época, ainda não havia país que reconhecesse a obrigação do Estado de garantir um conjunto de serviços a todos os cidadãos, fossem homens ou mulheres, empregados ou desempregados, velhos ou jovens.**”(Judt, 2008, p.87, **Grifos Nossos**)

Mesmo assim, foi um período onde a atividade estatal se tornou mais intensa, evidenciando uma mudança de mentalidade dos formuladores de políticas, que até pouco tempo antes acreditavam no mercado como a instituição perfeita para atingir o bem-estar. As conseqüências sociais do aprofundamento das relações capitalistas de produção mostraram que o mercado sozinho não tinha condições de garantir o bem-estar da população, necessitando, portanto, do “auxílio” do Estado. Em suma, as políticas sociais passaram a se tornar cada vez mais centrais nas estratégias de desenvolvimento dos países europeus nas primeiras décadas do século XX. Sua efetiva articulação com as políticas econômicas, e seus efeitos sobre a eficiência do sistema econômico e social, no entanto, só são concebidos no Pós-II Guerra Mundial.

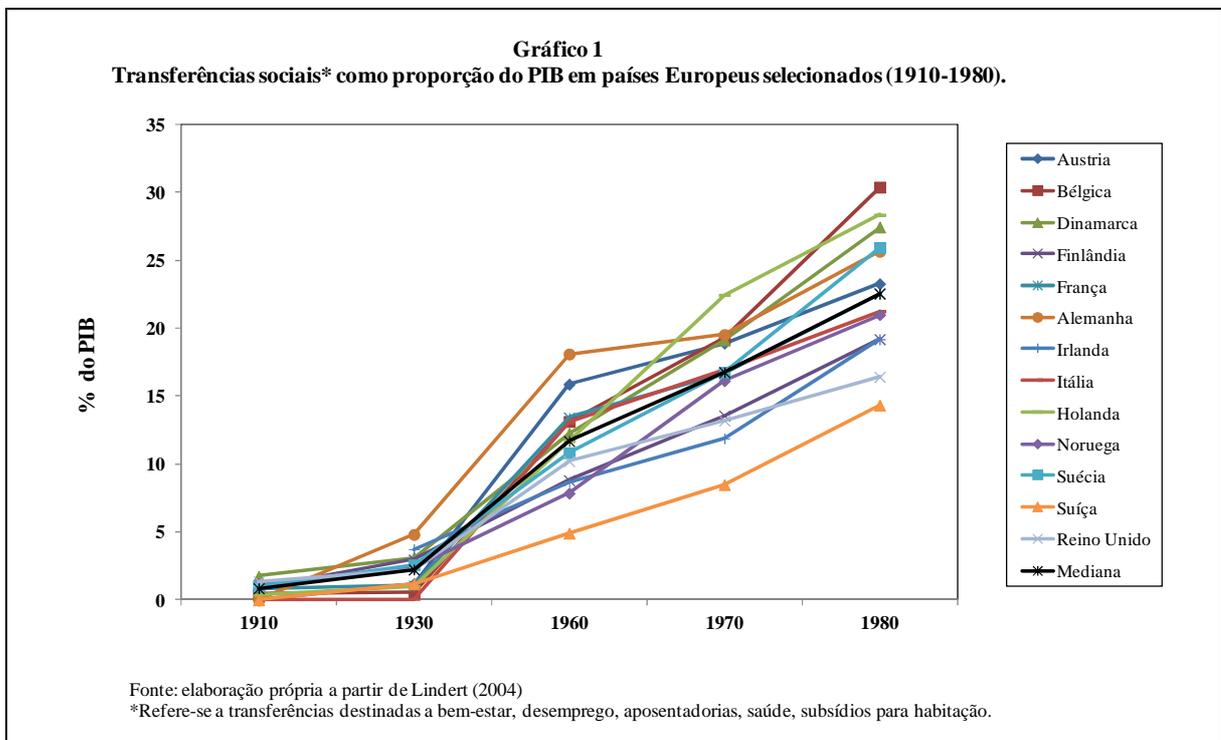
## **2.2 A Formação do Modelo de Desenvolvimento Pós-II Guerra: a efetiva centralização das políticas sociais**

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou o início de um período de efetiva centralização das políticas sociais na estratégia de desenvolvimento dos países europeus. O crescimento tímido e vinculado a demandas específicas das legislações sociais ao longo da primeira metade do século XX ganhou velocidade no período posterior a guerra, simbolizando a consolidação de um modelo de desenvolvimento onde o Estado desempenhava função fundamental no processo de reprodução das relações capitalistas de produção.

O Gráfico 1 mostra a evolução percentual das transferências sociais em relação ao PIB de alguns países da OCDE entre 1910 e 1980. Todos os países analisados apresentaram crescimento expressivo de suas transferências sociais ao longo dos anos, com especial destaque para o período que se inicia em 1960, movimento que indica a generalização de um modelo cuja política social é peça-chave no processo de desenvolvimento. Cabe destacar que, enquanto a mediana das transferências sociais era de apenas 2,2% do PIB nos países da OCDE em 1930, em 1980, chegou a 22,6%. Países como Bélgica, Suécia, Noruega Holanda e Alemanha contabilizaram, em 1980, transferências de mais de 25% do PIB, crescimento considerável quando comparado com o período anterior a II Guerra Mundial, onde esses percentuais não chegavam a 5% do PIB.

Mas quais foram os fatores que estiveram por trás do avanço das políticas sociais no Pós-II Guerra? Em outras palavras, por que no período que se seguiu à Primeira Guerra Mundial não houve igual crescimento das legislações sociais, já que as demandas sociais eram altas, em virtude dos estragos provocados pelos bombardeios? A resposta para tal questão se encontra no fato de o período posterior à Segunda Guerra Mundial ter consolidado uma série de acontecimentos que vinham ganhando relevância ao longo da primeira metade do século XX. Cabe destacar, desta forma, o aprofundamento das relações capitalistas de produção, que passaram a demandar maior intervenção estatal como forma de garantir o processo de reprodução do sistema; o aumento da mobilização da classe trabalhadora que passou a reivindicar melhorias em suas condições de vida; e o avanço da constituição dos direitos sociais, como resposta a situação de vulnerabilidade que a população européia estava sujeita em virtude das guerras e das crises econômicas. Todos esses acontecimentos representaram, na verdade, uma resposta à fragilidade do modelo de desenvolvimento baseado unicamente

nas forças de mercado, mostrando a necessidade de constituição de um novo modelo que tivesse o Estado como ator importante no processo de desenvolvimento e as políticas sociais como uma de suas estratégias de intervenção.



Nesse sentido, podem-se localizar os fatores que viabilizaram o desenvolvimento do modelo Pós-II Guerra Mundial em três campos analíticos, que estão fortemente articulados: o político, o social e o econômico. No campo político destacam-se a ascensão de partidos de esquerda e de centro-esquerda, em especial os defensores da socialdemocracia<sup>40</sup>. O fim da Guerra marcou também o enfraquecimento de uma série de movimentos conservadores de direita (muitos dos quais vinculados às ideais do nazismo), abrindo caminho para a chegada ao poder de movimentos vinculados às classes trabalhadoras e médias, com um discurso voltado não para o enfrentamento do capitalismo, mas sim pela sua reformulação. Acreditava-se que o capitalismo poderia ser benéfico para a sociedade, desde que fosse controlado por instituições extra-mercado, em especial o Estado. Nas palavras de Judt (2008):

<sup>40</sup> De acordo com Korpi (1985) o período Pós –II Guerra foi acompanhado por um expressivo crescimento das lideranças de esquerda e social-democratas nos principais países europeus, o que se traduziu numa maior intervenção do Estado nas questões econômicas e sociais. Só para se ter uma ideia, entre 1946-1980 cerca de um terço das posições de comando desses países estavam em poder destes partidos.

“A tarefa dos socialdemocratas, conforme seu entendimento durante as décadas de Depressão, divisão e ditadura, era empregar os recursos do Estado a fim de eliminar as patologias sociais relacionadas às formas capitalistas de produção e ao funcionamento irrestrito da economia de mercado: era construir sociedades justas e não utopias econômicas”.(Judt, 2008, P.370)

“No mínimo, durante os primeiros anos do pós-guerra, os democratas cristãos viam os liberais que defendiam o livre mercado, e não a esquerda coletivista, como seus principais oponentes, e estavam mais do que dispostos a demonstrar que o Estado moderno poderia se adaptar a modelos não socialistas de intervenção benevolente”. (Judt, 2008, p.95)

No campo social destaca-se a incorporação dos direitos sociais à cidadania que, conforme analisado no capítulo anterior, permitiu a superação da concepção de sociedade baseada no indivíduo, cedendo espaço para o crescimento da idéia de coletividade e solidariedade entre a população. De acordo com Marshall (1950) e Barr (1993), as dificuldades enfrentadas pela população britânica nos tempos da guerra atingiram todas as classes sociais, produzindo um sentimento de solidariedade e união que se reverteram posteriormente na criação de uma série de legislações sociais voltadas para toda a população, independentemente de sua situação social ou laboral. É igualmente importante destacar a crescente mobilização da classe trabalhadora que, revestida pelo direito ao voto, se tornara cada vez mais fonte de pressão em prol da extensão dos direitos sociais para toda a população.

Por fim, no campo econômico, se destaca a implementação de políticas econômicas de base keynesianas que, em conjunto com a introdução de ferramentas de planejamento governamental<sup>41</sup>, passaram a refletir efetivamente a necessidade de substituição de um modelo econômico pautado pelas forças do mercado, por um novo modelo, onde o Estado assumiria papel central na promoção da eficiência econômica. Ao contrário do planejamento das economias centralizadas, que se encontravam sob o domínio da então União Soviética, e onde as relações econômicas eram determinadas pelos Estados, nos países do oeste europeu o planejamento tinha por objetivo corrigir as distorções no funcionamento do mercado,

---

<sup>41</sup> O planejamento econômico ganhou força através da implementação do Plano Marshall, iniciativa tomada pelo governo dos Estados Unidos que previa a concessão de empréstimos para a reconstrução dos países europeus afetados pela Guerra. Como havia necessidade de gerir os recursos financeiros oriundos do plano, os países procuraram desenvolver uma série de instrumentos de planejamento que, por terem sido executados no âmbito da administração pública, contribuíram para o fortalecimento da presença do Estado nesses países (Judt, 2008).

mediante a intervenção do Estado em questões econômicas e sociais. Em outros termos, consolidou-se no período o modelo do *welfare economics* que, embora defendendo o sistema econômico baseado no funcionamento do mercado, reconhecia suas deficiências e, portanto, defendia a intervenção do Estado, via planejamento econômico e social.

As políticas econômicas keynesianas se desenvolveram como uma crítica à hegemonia das políticas neoliberais que até então dominavam o cenário econômico dos países europeus. Para Keynes essas últimas políticas se constituíam num caso especial, e não geral, da teoria econômica, já que os pressupostos levados em consideração por tal corrente de pensamento - como a flexibilidade dos preços relativos e o foco na oferta agregada como determinante da produção, por exemplo -, não encontravam sustentação na realidade, inviabilizando as soluções de equilíbrio e, portanto, de eficiência econômica (Keynes, 2007). Segundo o referido autor, as políticas econômicas deveriam ser utilizadas no sentido de estimular a demanda agregada da economia, já que era o nível de consumo que determinava as decisões de investimentos futuros<sup>42</sup>. O Estado, nesse caso, teria função fundamental, pois através da implementação de uma série de políticas expansionistas (em especial a política fiscal), garantiria o aumento do emprego, com reflexos positivos sobre a renda, o consumo e o investimento.

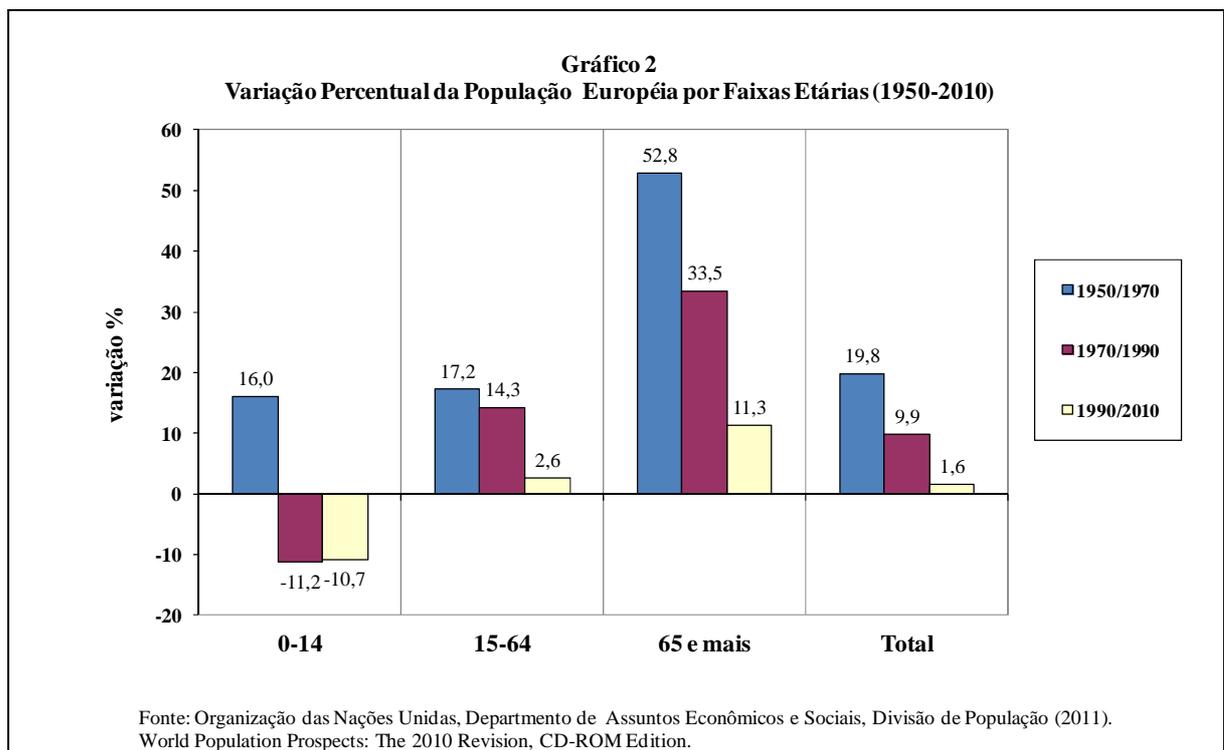
Permeando os três campos acima analisados encontram-se os fatores demográficos que influenciaram - e foram influenciados<sup>43</sup> - o desenvolvimento do modelo Pós-Guerra. Os anos que se seguiram ao final da guerra foram marcados por um expressivo crescimento demográfico, que abrangeu todas as faixas etárias, favorecendo o desenvolvimento das políticas econômica e social. Só para se ter uma idéia da importância do referido fenômeno, o Gráfico 2 mostra que, entre 1950 e 1970, a População em Idade Ativa (PIA) da Europa teve

<sup>42</sup> Para Keynes os dois “demônios” do capitalismo seriam o desemprego e a má-distribuição de renda. Ele acreditava que a superação desses problemas, no entanto, não passava pela mudança de sistema, mas sim pela realização de uma série de reformas no interior do próprio capitalismo. Uma delas seria a eliminação de privilégios de classe como o direito à herança. Essas reformas teriam como objetivo aumentar a propensão marginal a consumir da população, definida como a relação entre o consumo e a renda. Como acreditava que o consumo era função da renda, e um aumento no primeiro não variava na mesma proporção de um aumento no segundo - sua variação se dava em função do acesso da população aos bens de consumo - era necessário incentivar a parcela da população que apresentasse as maiores propensões marginais a consumir, ou seja, a população mais pobre.

<sup>43</sup> Em geral as variáveis demográficas respondem aos estímulos dos fenômenos que se encontram nos campos político, social e econômico. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial foi beneficiado pelo crescimento populacional, mas também foi uma das causas de tal processo, já que este modelo previa a expansão dos benefícios sociais para uma gama maior da população, além de políticas de subsídios - habitação e alimentos, por exemplo - que tiveram como consequência o estímulo do aumento das taxas de fecundidade.

uma variação positiva de 17,2%, o que contribuiu para o sucesso das políticas econômicas, já que sua lógica expansionista demandava um número cada vez maior de trabalhadores para fazer frente aos resultados oriundos da expansão da demanda agregada, ou seja, aumento dos investimentos e, conseqüentemente, do número de postos de trabalho.

A importância conferida às políticas sociais neste período pode ser dimensionada pelo crescimento da população jovem (com idade até 14 anos), mas principalmente pelo incremento da população com mais de 65 anos que, entre 1950 e 1970, avançou cerca de 53%. Como resposta ao aumento da população dependente, alguns governos procuraram expandir os benefícios sociais, mas também investir, como no caso alemão e dos países nórdicos, no aumento da produtividade dos trabalhadores que se encontravam no mercado de trabalho. Esta era uma forma de garantir que as crescentes demandas por benefícios sociais da população dependente pudessem ser supridas pelos ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos.



Pode-se dizer, dessa forma, que a articulação entre os campos político, social e econômico, além da influência dos fatores demográficos, produziu um ambiente institucional propício ao desenvolvimento de um modelo que concede centralidade às políticas sociais. O aumento da mobilização da classe trabalhadora, a ascensão dos partidos de esquerda e da social democracia, além da implementação das políticas econômicas keynesianas, marcaram o fim de um modelo em que as políticas econômicas se encontravam dissociadas das políticas sociais, reflexo de uma concepção de sociedade baseada nos indivíduos e do Estado como instituição prejudicial ao funcionamento do mercado. Neste novo modelo, o Estado se relaciona positivamente com o mercado, corrigindo suas distorções e contribuindo para a eficiência do sistema econômico. As políticas sociais, portanto, se tornaram centrais à estratégia de desenvolvimento dos países europeus no pós-guerra, pois além de garantirem a manutenção do poder de consumo da população – através da expansão dos benefícios sociais -, promoveram uma maior coesão social, diminuindo os conflitos sociais oriundos das diferenças de classe.

O Reino Unido foi quem primeiramente reuniu as características necessárias para a formação do modelo de desenvolvimento no Pós-II Guerra Mundial<sup>44</sup>. Como berço da Revolução Industrial, este país possuía, já em meados do século XX, uma população urbana superior a dos demais países europeus, uma classe trabalhadora fortemente organizada, cuja representatividade se encontrava no Partido Trabalhista, além de tradição na formulação de políticas sociais<sup>45</sup> que, embora residuais e fundamentadas na concepção neoliberal, mobilizavam parte, ainda que pequena, da burocracia estatal e dos recursos orçamentários. Seu papel de vanguarda como locus das transformações da economia capitalista, contribuiu igualmente para o surgimento de uma série de inovações nos campos das políticas sociais e econômicas no Pós- II Guerra. A próxima subseção procura discutir um pouco mais esta

---

<sup>44</sup> É importante destacar que apesar de ter reunido primeiramente as condições para a formação do modelo de desenvolvimento do Pós-Guerra, o Reino Unido não obteve resultados favoráveis em relação aos demais países europeus quando a discussão se desloca para o campo econômico, o que mostra que a articulação entre políticas sociais e econômicas esbarrou em algumas especificidades institucionais que fazem parte da economia e sociedade inglesa ( ver neste caso Tomlison, 1981; Scott, 1982; e Harris, 1990). Ainda assim, este país pode ser considerado o pioneiro na difusão das ideias que influenciaram a estruturação do modelo de desenvolvimento do Pós-Guerra não apenas dos países europeus, mas também dos Estados Unidos.

<sup>45</sup> De acordo com Barr (1993) a formação do welfare state na Inglaterra possui suas raízes históricas no desenvolvimento de uma série de legislações sociais, que teve como ponto inicial a instituição da primeira Lei dos Pobres (“The 1601 Poor Law Act”) ainda no século XVII.

questão, ao mostrar como a evolução dessas ideias favoreceu a articulação entre essas duas políticas.

### **2.2.1 A Influência do Reino Unido na Construção do Modelo de Desenvolvimento do Pós-II Guerra**

As ações desenvolvidas no Reino Unido refletiram fortemente o sentimento de solidariedade e união entre as classes sociais no pós-guerra. Embora não tenha sido ocupada pelas forças nazistas, parte do seu território foi bombardeado, levando à destruição de inúmeras casas e vidas. Estes acontecimentos contribuíram para o crescimento das críticas - junto a acadêmicos e formuladores de políticas - ao formato das legislações sociais que estavam em vigor no país, isto é, fragmentadas e ainda pautadas pela idéia de sociedade formada por indivíduos e regulada basicamente pelo mercado. O surgimento de uma série de legislações que visavam à reforma da sociedade em outras bases teve como epicentro a publicação, ainda durante a Guerra, do célebre Relatório Beveridge (*Beveridge Report*).

Após diagnosticar a situação social da Inglaterra no período anterior a II Guerra Mundial e constatar que as políticas sociais até então vigentes não eram suficientes para garantir condições dignas de vida para toda a população William Beveridge e sua equipe propuseram uma série de reformas sociais que marcaram efetivamente a instituição de um modelo de políticas sociais pautadas pela idéia de cidadania social. Em outros termos, apesar de terem se expandido ao longo da primeira metade do século XX, as políticas sociais ainda eram baseadas em critérios restritos de elegibilidade, como verificado na até então secular Poor Law, o que refletia uma visão de que as mesmas possuíam caráter residual. Sua substituição por políticas de cunho universais refletiu a busca pela construção de uma nova concepção de sociedade, baseada na expansão dos direitos sociais para todos os indivíduos, cumprindo o Estado um papel central na provisão do bem-estar social.

Em essência o relatório previa a constituição de um esquema de seguridade social, baseado na contribuição de trabalhadores, empregadores e Estado no sentido de garantir uma renda de subsistência para todos aqueles que se encontrassem em situação de vulnerabilidade social (desempregados, doentes, órfãos, viúvas, acidentados, dentre outros). O objetivo, neste

caso, era abolir a necessidade (*want*), um dos cinco gigantes a serem enfrentados na trajetória de reconstrução da sociedade Inglesa<sup>46</sup>.

Embora fortemente influenciado pela idéia de expansão dos direitos sociais para toda a população, o relatório ainda seguia a lógica contida nos esquemas de seguro social, ou seja, basicamente os benefícios deveriam ser concedidos mediante contribuição prévia a um fundo previdenciário<sup>47</sup>. Para tanto, políticas voltadas para a criação de emprego deveriam ser formuladas, o que constituiria a base sobre a qual se assentaria o sistema de seguridade social (Carvalho, 2006; Judt, 2008). Para Beveridge a garantia de uma renda mínima não deveria inibir o incentivo dos indivíduos a almejavem melhores condições de vida, o que mostrava o forte vínculo que seu relatório mantinha com as políticas econômicas, em especial as políticas de emprego. Em suas palavras:

“<...> social security must be achieved by co-operation between the State and the individual. The State should offer security for service and contribution. **The State in organizing security should not stifle incentive, opportunity, responsibility; in establishing a national minimum, it should leave room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than that minimum for himself and his family**” (Beveridge, 1942, p.10, **Grifos Nossos**)

A forte relação que o relatório estabelece com o campo econômico fica clara, quando Beveridge elenca os fatores essenciais para que seu sistema social alcance os objetivos almejados. Com exceção do item que mostra a necessidade de constituição de um benefício para crianças (*Children's allowances*) com até 15 anos ou 16 anos se matriculada na escola, os demais itens evidenciam claramente uma articulação entre políticas sociais e mercado de trabalho, mesmo num contexto de universalização das políticas, como no caso da saúde. Nesse sentido cabe ressaltar a necessidade de criação de um sistema universal de saúde que garanta a prevenção e cura de doentes, de forma a restabelecer a capacidade de trabalho; e a necessidade de políticas de manutenção do emprego, evitando, com isso, a desemprego em massa.

---

<sup>46</sup> Os outros quatro gigantes são: doença, ignorância, miséria e ociosidade. Para enfrentá-los o relatório previa que as políticas sociais avançassem nos campos da saúde, garantia de renda, programas de auxílio para famílias com crianças, e programas voltados para a geração de emprego (Beveridge, 1942).

<sup>47</sup> Em linhas gerais, Beveridge defendia a contribuição de um mesmo valor para todos os trabalhadores, cujo benefício também seria o mesmo para todos (no formato chamado *flat rate*). Aqueles que quisessem uma aposentadoria maior deveriam contribuir igualmente para fundos privados e ocupacionais. O Relatório estabelecia ainda que, no caso daqueles que por algum motivo estivessem fora do mercado de trabalho, seria concedido um benefícios assistencial (*National Assistance Benefit*) cujo formato *means-tested*, mostrava sua natureza residual, ou seja, não desincentivaria a população a se engajar no mercado de trabalho. Garantia-se, dessa forma, a cobertura universal, no que se refere à garantia de uma renda mínima para todos os cidadãos.

Carvalho (2006) e Judt (2008) chamam atenção para a importância deste último item para a efetividade do modelo de desenvolvimento econômico concebido no pós-guerra, agindo como uma ponte que articula as políticas sociais às políticas econômicas. Para Beveridge, a busca pelo pleno emprego seria fundamental para garantir a efetividade de seu sistema social, já que quanto mais pessoas empregadas, mais indivíduos estariam cobertos pelo seguro social, além do que os mesmos estariam contribuindo – em conjunto com os empregadores e o Estado – para garantir a extensão dos benefícios sociais para indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Nas palavras de Judt (2008):

“Esta última premissa (busca do pleno emprego) não constituía, em si mesma, um item do programa previdenciário, mas servia de base para tudo, pois baseava-se no preceito de que no pós-guerra a situação normal de um adulto saudável era contar com trabalho remunerado em tempo integral. A partir dessa premissa, seria possível oferecer programas generosos para seguro-desemprego, aposentadoria, auxílio financeiro para famílias, assistência médica e outros serviços, pois tudo seria pago com a arrecadação de impostos sobre ganhos salariais e com a cobrança de tributação progressiva junto à população economicamente ativa.” (Judt, 2008, P.89, parênteses nossos)

A articulação do esquema social proposto por Beveridge com o sistema econômico se daria pelo lado da demanda, isto é, a garantia de uma renda mínima para toda a população funcionaria como um mecanismo de manutenção da demanda agregada, especialmente em períodos de crise e desemprego. Como para Keynes os governos deveriam desenvolver mecanismos que aumentassem a propensão marginal a consumir<sup>48</sup> da população, a universalização dos benefícios sociais desempenharia esta função, garantindo, com isso, o crescimento do consumo e, portanto, do emprego e do investimento. Nas palavras de Carvalho (2006):

“The Beveridge Plan for social security was in strict accord with the Keynesian reformism. It promoted income distribution through the protection against earning losses, universal provision of health services and children’s allowances. It worked to put a floor under aggregate demand so demand would not fall as much as

---

<sup>48</sup>Como colocado anteriormente o conceito de propensão marginal a consumir diz respeito à relação entre o consumo e a renda. Para Keynes o consumo é função da renda, mas um aumento nesta não é acompanhado por igual crescimento do consumo. Em outras palavras, uma elevação da renda em famílias cujo rendimento já é elevado produziria um aumento na propensão marginal a consumir menor do que se houvesse um aumento na renda de famílias pobres. A análise da propensão marginal a consumir fornece as bases para o estabelecimento de uma ponte entre as políticas econômicas keynesianas e as políticas sociais, já que a discussão recai sobre o campo da distribuição de renda. Na visão de Keynes, a política fiscal poderia ser utilizada como forma de melhorar essa distribuição, mediante a instituição de impostos sobre a renda, lucros, capital e herança. Em suas palavras: “*Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão marginal a consumir será, naturalmente, tanto maior*”. (Keynes, 2007, p.87). De acordo com Carvalho (2006) a discussão que Keynes estabelece sobre a propensão marginal a consumir está fortemente relacionado com o esquema de proteção social formulado por Beveridge.

employment in recessions, contributing to reduce output volatility. (Carvalho, 2006,p.24)

Em suma, o Reino Unido forneceu as bases teóricas e práticas para a construção do modelo de desenvolvimento no Pós-II Guerra. No campo das políticas sociais, as reformas baseadas no relatório Beveridge marcaram um rompimento com a concepção de política social que prevaleceu até o início da II Guerra Mundial, servindo de exemplo para uma série de países. No campo das políticas econômicas, por sua vez, embora não tenha efetivamente implementado as políticas tipicamente keynesianas<sup>49</sup>, o Reino Unido foi o berço no qual tais ideias surgiram, servindo igualmente de modelo para que outros países a implementassem. A articulação entre as concepções de política econômica e social derivadas da experiência britânica, no entanto, formaram as bases para o surgimento do modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial, o qual será sintetizado na próxima seção.

### **2.2.2 A Síntese do Modelo de Desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial: a Emergência do Keynesian Welfare National State**

Jessop (1993, 1999, 2002) procura sintetizar o modelo de desenvolvimento concebido no Pós-II Guerra Mundial num tipo-ideal de Estado que considera os fatores institucionais que viabilizaram positivamente as relações entre as políticas sociais e as políticas econômicas. Trabalhando a partir do instrumental analítico concebido pela teoria da regulação, o referido autor atribui ao período iniciado no Pós-II Guerra Mundial a formação de um regime Fordista de acumulação que se baseia num ciclo virtuoso de produção em massa e consumo de massa, calcado num modelo macroeconômico de crescimento, que é sustentado, por sua vez, em uma estratégia expansionista, cujas principais características são: a elevação da produtividade, baseada nos ganhos de escala; o crescimento da renda, vinculada aos ganhos de produtividade; o crescimento da demanda, devido à elevação dos salários; o crescimento dos lucros em virtude da plena utilização da capacidade produtiva; e o crescimento do investimento em máquinas e equipamentos, como forma a viabilizar a produção de massa (Jessop, 2002).

---

<sup>49</sup> Como será discutido no próximo capítulo, o Reino Unido adotou uma variante da política econômicas keynesiana, a síntese-neoclássica.

A sustentação institucional deste regime, por sua vez, ocorreu através de um modo de regulação<sup>50</sup> cuja forma e função estrutural desempenhadas pelo Estado é denominada pelo autor de Keynesian Welfare National State (KWNS). Este tipo-ideal de Estado, concebido no Pós-Guerra, é uma construção teórica, elaborada por Jessop a partir de quatro dimensões que estão relacionadas à dinâmica da economia capitalista. Para fins do presente estudo consideram-se apenas as duas primeiras<sup>51</sup>, que se referem aos campos mais amplos da política econômica e da política social, e dizem respeito, respectivamente, ao papel do Estado em garantir a lucratividade das empresas privadas e o seu papel na reprodução da força de trabalho. Ambas as dimensões se formam como uma resposta às contradições do capitalismo, isto é, refletem o fato de o mercado possuir falhas que só podem ser corrigidas por mecanismos extra-mercados<sup>52</sup>.

As referidas dimensões fornecem os meios pelos quais Jessop (2002) constrói a definição do KWNS. Em primeiro lugar, é denominado Keynesiano na medida em que busca garantir a lucratividade do capital, através da utilização da máxima capacidade produtiva da economia, que é atingida a partir da elaboração de políticas cíclicas pelo lado da demanda, que tenham como objetivo alcançar o pleno emprego. Em segundo lugar, ele possui uma orientação para o bem-estar social (Welfare), pois considera a força de trabalho como uma mercadoria fictícia, isto é, sua reprodução tem que ser realizada a partir de mecanismos extra-mercado. A política social, neste caso, não seria utilizada apenas para garantir a

---

<sup>50</sup> De acordo com Jessop (2002) como um modo de regulação o fordismo é representado por cinco formas estruturais de regulação: a forma da empresa e modo de competição; a relação salarial; as relações de crédito e de emissão monetária; as formas e funções do Estado; e as formas de inserção do fordismo nos regimes internacionais. Para fins do presente estudo serão consideradas basicamente as formas e funções do Estado, já que são estas que permitem inferir as relações estabelecidas entre as políticas econômicas e sociais. As relações salariais também serão mencionadas devido ao fato de as mesmas se darem através da barganha dos trabalhadores e empregadores pela incorporação dos ganhos de produtividade aos salários. O aumento destes, na visão keynesiana, se traduz no aumento do consumo e, portanto, do investimento, que irá contribuir para a manutenção do pleno emprego.

<sup>51</sup> As duas outras dimensões se referem, respectivamente, à escala onde as políticas econômicas e sociais são decididas e aos mecanismos de governança que garantem tanto a lucratividade do capital quanto a reprodução da força de trabalho. É importante destacar, no primeiro caso, que embora as políticas sociais e econômicas sejam decididas numa mesma escala, sua implementação pode ocorrer em escalas diferentes o que torna necessária a existência de uma terceira escala, a política, que tem a função de mediar as decisões tomadas nas duas primeiras escalas (Jessop, 1999).

<sup>52</sup> Como coloca Polanyi (2000) a reprodução da força de trabalho como uma mercadoria fictícia é feita a partir de meios diferentes daqueles utilizados para a produção de uma mercadoria qualquer, ou seja, o seu processo de reprodução não tem como objetivo o lucro. Jessop sintetiza bem esta questão ao afirmar que: “<...> *although it is bought and sold in labour markets and may add value in production is not itself (labor power) directly (re)produced in and by capitalist firms with a view to private profit. Labour power enters the market economy from outside and is embodied in individuals who have other identities than as bearers of labour power.*” (Jessop 1999; p.349; parênteses nossos)

desmercantilização da força de trabalho, mas funcionaria igualmente como uma base sobre a qual as políticas econômicas keynesianas atuariam, refletindo claramente o modelo de *welfare economics*. Cabe ressaltar a importância que a extensão dos direitos sociais assumiu neste processo onde, através da ampliação dos benefícios sociais, permitiu a generalização das normas de consumo para além dos trabalhadores do sexo masculino, via criação de um salário família (*family wage*); além da promoção de formas de consumo coletivo favorável a dinâmica de crescimento fordista.

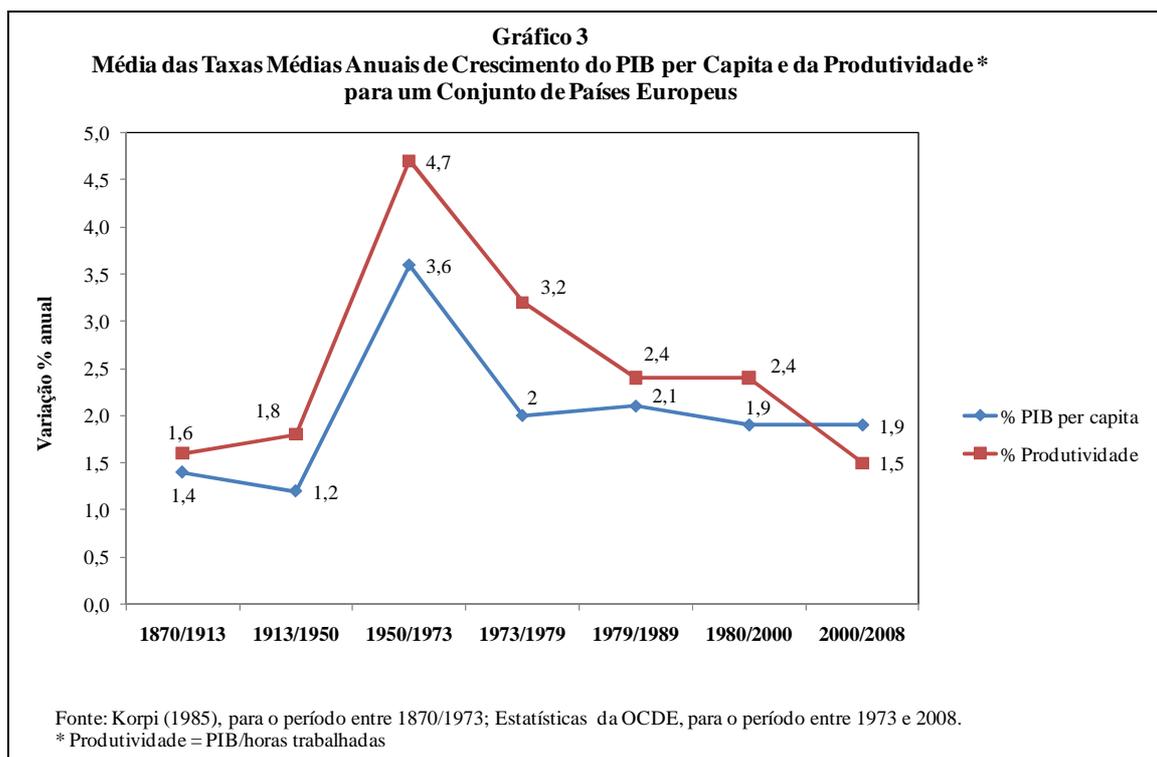
Em terceiro lugar, o tipo-ideal de Jessop (2002) tem como referência a escala nacional, já que as políticas econômicas e sociais são concebidas a partir de uma matriz que tem como base os Estados nacionais, a economia nacional, além de uma sociedade cuja cidadania é nacional (Jessop, 1999). Por fim, o KWNS tem uma conotação estatal, pois o Estado é o ator político central na implementação das políticas que irão corrigir as falhas de mercado, garantindo, com isso, crescimento econômico sustentado e coesão social. Nas palavras de Jessop (1999):

“<...> the KWNS was statist in so far as state institutions (on different levels) were the chief supplement to market forces in securing the conditions for economic growth and social cohesion. **It was the combination of market and state on different levels that prompted the use of the term “mixed economy” to describe the postwar system** (classically, Shonfeld 1965). In addition to its role in facilitating and correcting the operation of market forces, **the state also had a dominant role in shaping civil society and thus the identities held by its citizens** (Jessop, 1999,p.350, **Grifos Nossos**).

A formação do KWNS permitiu a real articulação entre as políticas econômicas e sociais, sendo esta última considerada peça fundamental na garantia da efetividade da primeira. O reconhecimento, evidenciado nos campos político, social e econômico, de que os mercados possuem falhas trouxe o Estado para o centro das estratégias de desenvolvimento dos países europeus, onde as políticas sociais, que inicialmente foram concebidas como resultado da mobilização da classe trabalhadora por melhores condições de vida, passaram a ganhar importância não apenas no processo de reprodução da força de trabalho, mas também fornecendo as bases – via manutenção da renda e do nível de consumo - pelas quais as políticas econômicas keynesianas atingiriam seu objetivos. Dessa forma, as políticas sociais passaram a ser concebidas como um instrumento utilizado como forma de garantir a eficiência do sistema econômico.

Os resultados alcançados pelo modelo de desenvolvimento podem ser vistos ao se compararem as informações sobre crescimento econômico e gastos sociais. Ficou claro, pelo

Gráfico 1, que o período Pós- II Guerra foi marcado por um substancial aumento das transferências sociais como proporção do PIB. Este crescimento da intervenção social do Estado foi acompanhado por um aumento expressivo do PIB dos países europeus que, entre 1950-1973, cresceu a uma taxa média anual de 4,6%, percentual superior ao de apenas 1,4% verificado no período 1913-1950 (Baldwin e Wyplosz, 2006). Além do crescimento do PIB, este período também foi marcado por um expressivo crescimento da produtividade da economia, o que significa, de acordo com o modelo descrito anteriormente, maiores salários para os trabalhadores, já que estes eram reajustados em função da barganha entre trabalhadores e empresários pela incorporação dos ganhos de produtividade. O Gráfico 3 ilustra bem este fato, ao mostrar que, entre 1870 e 2008, tanto os ganhos de produtividade quanto o crescimento do PIB per capita tiveram suas maiores taxas no período de 1950-1973.



Autores como Chang (2002), Korpi (1985) e Lindert (2004) mostraram, através de estudos aprofundados, que o modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial trouxe resultados positivos para as economias dos países europeus. O primeiro autor procurou mostrar, teoricamente, que a hipótese neoliberal de que a intervenção estatal no mercado produz ineficiência no sistema econômico não se aplica, tendo como exemplo o período 1950-

1973, o qual foi marcado por taxas de crescimento econômico superiores ao observado no período posterior a crise dos anos 70, onde prevaleceram as ideias neoliberais. Os dois últimos, por sua vez, realizaram uma série de estudos empíricos, onde procuraram provar que o aumento dos gastos sociais possui correlação positiva com o aumento do PIB dos países da OCDE nos trinta anos que se seguiram à II Guerra Mundial. Korpi (1985), por exemplo, testou e refutou a hipótese neoliberal que defende a existência de um *trade-off* entre o crescimento dos Estados de bem-estar social e nível de eficiência econômica. Em suas palavras:

“The cross-sectional and over-time analyses performed here give no indication that increases in the size of public sectors, expanding Welfare State programs, lower income inequality, or higher potentials for political and organizational penetration into markets have been negatively associated with product and productivity growth in the 17 'core' capitalist democracies during the period 1950-1973” (Korpi, 1985, p.112)

A estabilidade alcançada pelo modelo do Pós-II Guerra Mundial não garantiu apenas um crescimento econômico expressivo nos trinta anos seguintes (1945-1975), mas também estabilidade social, conquistada através da expansão dos benefícios sociais. Estes garantiram, além de uma renda mínima para toda a população, uma série de serviços que proporcionaram a inserção da classe trabalhadora no mercado de consumo, levando a que a mesma adquirisse hábitos e valores da sociedade capitalista. Além disso, os acordos salariais definidos pelos ganhos de produtividade da economia beneficiaram a mobilizada classe trabalhadora reduzindo, com isso, os conflitos de classe, o que era positivo para a manutenção do crescimento econômico. Em outras palavras e utilizando a interpretação de Polanyi (2000), a garantia de um elevado nível de desmercantilização da força de trabalho foi fundamental para que a organização da sociedade europeia do Pós-II Guerra Mundial fornecesse as bases sobre as quais as transformações no sistema econômico pudessem ocorrer sem produzir contradições significativas.

A partir de meados da década de 1970, no entanto, começaram a surgir indícios de esgotamento do modelo, em virtude, principalmente, da redução dos lucros do capital. As críticas passaram a se voltar para a excessiva presença do Estado na economia, que, através do fortalecimento das ideias neoliberais, passaram a ser responsabilizados pelos problemas de ineficiência alocativa das economias. Como um dos componentes estratégicos do modelo de desenvolvimento do Pós-Guerra, as políticas sociais também passaram a ser alvo de críticas,

especialmente em função do seu crescente peso no orçamento dos países. A próxima seção aprofunda mais essa análise, onde será dada ênfase às relações entre as transformações no capitalismo e às políticas sociais no período que começa em meados dos anos setenta.

### **2.3. A crise no Modelo de Desenvolvimento do Pós- II Guerra Mundial e seus efeitos sobre as Políticas Sociais**

A década de 1970 foi palco de inúmeras transformações na esfera econômica e política dos países europeus. Cabe destacar, no campo econômico, a emergência de uma crise que se manifestou no crescimento do endividamento dos países, com reflexos no aumento do desemprego, inflação e na taxa de juros, além da queda dos níveis de investimento e da produção<sup>53</sup>. Como resultado deste fenômeno, abriu-se caminho para o fortalecimento das críticas ao modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial, apropriadas, principalmente, pelos defensores das ideias neoliberais que passaram a apontar o elevado gasto público como o principal fator gerador da crise. De fato, como pontua Kornis (1994) a utilização do instrumental de política econômica desenvolvido no modelo do Keynesian Welfare National State não estava surtindo o efeito desejável no combate à crise econômica, isto é, o incentivo a demanda agregada (via aumento da renda dos trabalhadores e dos gastos governamentais) não mais produzia o efeito multiplicador sobre a economia, com reflexos sobre o aumento no emprego, na produção e no investimento. Ao contrário, a utilização desse instrumental estava agravando ainda mais a situação financeira dos Estados europeus, o que é um indicativo de que as mudanças em curso no campo da economia política internacional estariam modificando a base social, econômica e política que dava sustentação ao modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra.

Nesse sentido, é igualmente importante destacar as transformações no campo político, que foram fortemente influenciadas pelas mudanças na esfera econômica. Ganha destaque, desta forma, a ascensão ao poder de partidos conservadores que, munidos de discurso anti-estatista, passaram a defender o desmantelamento do modelo de desenvolvimento do Pós-Guerra. O aumento do desemprego, a desarticulação dos sindicatos e a crescente perda da legitimidade conferida ao modelo de desenvolvimento ora em crise, criaram as bases para o

---

<sup>53</sup> O capítulo 4 apresenta uma análise mais aprofundada dos fatores responsáveis pela crise dos anos 70.

fortalecimento destes partidos, que traziam como bandeira ideológica o discurso neoliberal, ou seja, afirmavam que a intervenção do Estado na economia produziria ineficiências alocativas. Os Estados de bem-estar sociais, por representarem umas das formas de intervenção estatal no mercado, além de consumir uma proporção expressiva dos gastos públicos, passaram a ser o alvo central dos ataques destes partidos (Kornis, 1994).

O Gráfico 3 fornece uma medida interessante deste processo, pois mostra uma redução expressiva tanto do ritmo de crescimento da média do PIB per capita dos países europeus selecionados quanto da sua produtividade a partir de meados da década de 1970, quando comparado aos trinta anos posteriores à II Guerra Mundial. Como foi observado nas seções anteriores, a articulação entre as políticas econômicas e sociais institucionalizaram um modelo de desenvolvimento que tinha na relação entre o consumo – via instituição de um salário social ou salário família - e o gasto governamental – através de uma política fiscal expansionista e de um amplo sistema de benefícios sociais -, os pilares que garantiram um período de sólido e constante crescimento econômico a Europa. A crise da década de 1970, por sua vez, pode ser interpretada como o resultado da saturação deste modelo, com mudanças expressivas nas relações entre as políticas econômicas e sociais que tiveram como consequência a manutenção, ao longo do tempo, de taxas de crescimento do PIB per capita inferiores ao observado no período posterior à II Guerra Mundial.

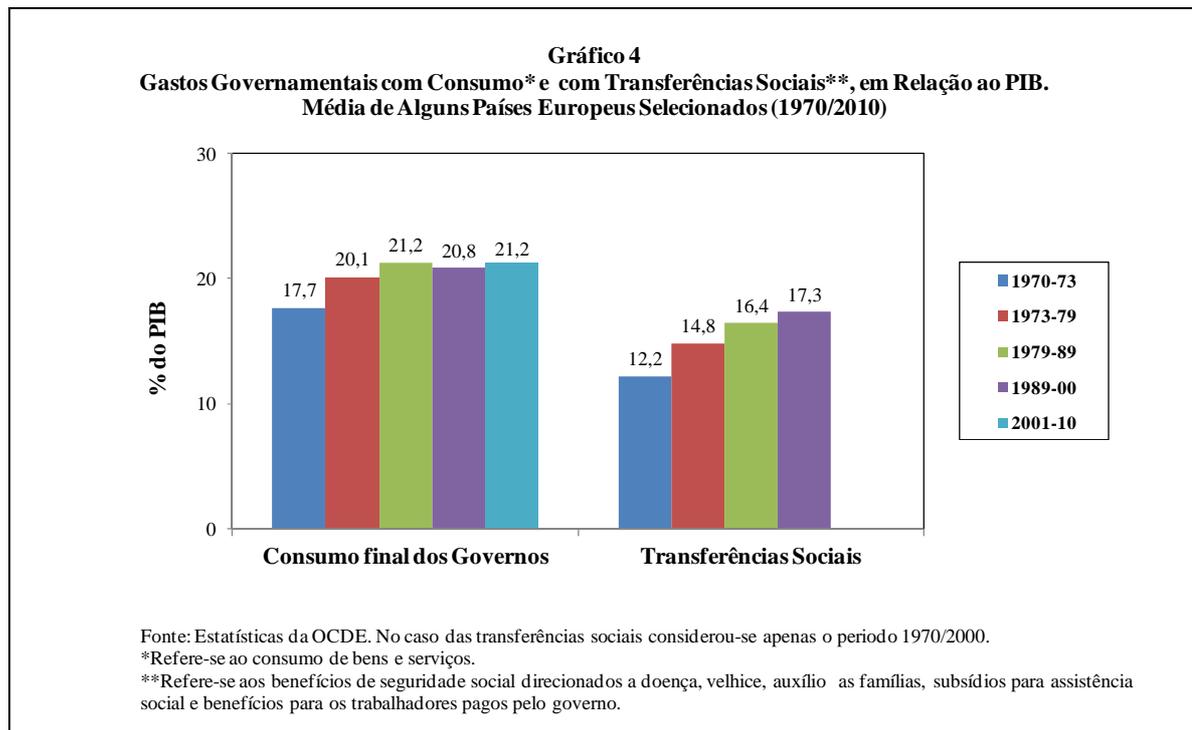
Pela lógica dos defensores da corrente neoliberal as políticas sociais não mais se relacionariam com as políticas econômicas, ficando restritas a questões como garantia dos direitos de propriedade ou, quando muito, a pequenas políticas de cunho residuais, sem impactos orçamentários significativos. A crise dos anos 1970 evidenciou, para os adeptos desta corrente, os limites de um modelo baseado na forte intervenção estatal na economia, onde as políticas sociais produziram ineficiências alocativas, já que não só consumiriam percentuais elevados do gasto público, mas também influiriam na determinação dos salários e nas relações entre oferta e demanda da economia. Nesse sentido, o fortalecimento do discurso neoliberal trazia em sua essência a elaboração de políticas que levassem à redução do peso dos Estados de Bem-Estar Social no gasto público dos países - dentro de uma concepção diferente da que prevaleceu no período Pós-II Guerra Mundial -, em que as políticas sociais não mais seriam tomadas como um fator crucial para o crescimento econômico, mas sim como um custo econômico.

Grande parte das evidências empíricas mostrou, no entanto, que não foi exatamente isso o que ocorreu na Europa, isto é, o discurso neoliberal não se concretizou completamente.

Em outras palavras, mesmo estando no poder em uma série de países, os defensores e difusores das políticas neoliberais não lograram suprimir, ou mesmo reduzir ao mínimo possível os Estados de Bem-Estar Sociais. Pelo contrário, o peso tanto das transferências sociais, quando dos gastos governamentais continuou – e continua – elevado nos países europeus. O Gráfico 4 ilustra bem este ponto, ao mostrar o crescimento tanto do consumo do governo quanto das transferências sociais em relação ao PIB, ao longo das décadas cujo domínio das políticas neoliberais é marcadamente acentuado. Só para se ter uma ideia entre 1970 e 2010 o consumo governamental cresceu cerca de 20% e entre 1970 e 2000 as transferências governamentais tiveram um incremento de quase 42%.

Estes resultados estão de acordo com a hipótese de Rodrik (1998), a qual afirma que a globalização necessita de Estados fortes como forma de amenizar os choques oriundos da desregulamentação da economia. Em sua análise, a globalização promove o aumento da exposição dos países à competição internacional, levando a situações marcadas pelo aumento da vulnerabilidade social. Dessa forma, afirma o autor, faz-se necessário o aumento da atuação dos Estados, via incremento do consumo governamental, de forma a amenizar os riscos oriundos do processo de desregulamentação das economias. Através de uma série de testes econométricos, ele prova: (1) a existência de uma associação positiva entre o aumento dos riscos externos e a vulnerabilidade de renda; e (2) a associação positiva entre o aumento do consumo governamental e a redução da vulnerabilidade de renda. A seguinte passagem sintetiza o argumento de Rodrik:

“More open economies have greater exposure to the risks emanating from turbulence in world markets. We can view larger governments spending in such economies as performing an insulation function, insofar as the government sector is the ‘safe’ sector (in terms of employment and purchase from the rest of the economy) relative to other activities, and especially compared to tradables. **Hence in countries significantly affected by external shocks the government can mitigate risk by taking command of a larger share of the economy’s resources.**” (Rodrik, 1998, P.14, Grifos Nossos)



Para entender melhor este processo, é importante esclarecer os fatores que se encontram por trás das contradições existentes entre a teoria - neoliberal - e a prática - traduzida em políticas concretamente implementadas -, o que remete a análise para o campo da natureza das políticas sociais. Seguindo a discussão implementada no primeiro capítulo, as diferenças apontadas entre políticas sociais e Welfare States mostraram que os últimos são uma forma específica de política social, já que sua constituição se deu dentro de um período histórico delimitado, ou seja, aquele que sucedeu à II Guerra Mundial. As políticas sociais, por sua vez, possuem um significado mais amplo, que se refere à capacidade dos Estados em fornecer proteção social aos indivíduos, seja no período Pós-II Guerra Mundial, seja em períodos anteriores como durante a Revolução Industrial ou na instituição das Poor Laws.

O que leva, muitas vezes, a que se confunda - especialmente no campo neoliberal - o significado das políticas sociais e Welfare State é o fato de estes últimos terem constituído a forma mais expressiva e clara da importância dos mecanismos extra-mercado para a reprodução do capitalismo, ganhando relevância no processo de formação do Keynesian Welfare National State. Dessa forma quando se discute a crise deste modo de regulação a partir dos anos 1970, não se está discutindo a crise das políticas sociais como um todo, mas apenas o esgotamento de um padrão específico de proteção social, cujo processo de formação e evolução ocorreu dentro de um período historicamente delimitado. Em outras palavras,

enquanto o capitalismo for o sistema dominante, as políticas sociais continuarão a existir, assumindo formas e padrões específicos, de acordo com os diferentes períodos históricos. Nas palavras de Kornis (1994; p.5): “*Uma crise do Welfare State na perspectiva deste trabalho significa, quando muito, o esgotamento de um padrão específico de proteção social centrada no compromisso com o pleno emprego e com a expansão sustentada do produto numa sociedade onde proteção e consumo se dão em escala de massa.*”

Nesse sentido, as tentativas de redução dos Estados de Bem-Estar Sociais pelos governos conservadores esbarraram nas evidências historicamente comprovadas de que o capitalismo necessita de proteção social para se reproduzir. A idéia de que os Welfare States representam a prova de que as políticas sociais são prejudiciais à eficiência econômica não ganhou corpo quando as tentativas de reformas nestes regimes não surtiram os efeitos desejados. Como resultado, pode-se dizer que as teses neoliberais defensoras da liberdade de mercado como o melhor caminho para garantir uma alocação eficiente dos recursos econômicos e justiça social permanecem no campo teórico-abstrato, pois não consideram o papel das demais instituições (econômicas, políticas e sociais) na dinâmica do capitalismo.

As próximas subseções aprofundam esta análise, procurando mostrar, a partir da discussão teórica e de informações empíricas, que as tentativas de reforma nos sistemas de proteção social não eliminaram a presença e, muito menos, a importância das políticas sociais no capitalismo. Essas reformas, no entanto, forçaram a reestruturação dos sistemas de proteção social de alguns países, modificando as relações entre as políticas econômicas e sociais.

### **2.3.1 Algumas Interpretações sobre as Transformações nas Políticas Sociais Pós-Crise dos anos 1970**

#### ***2.3.1.1 A Abordagem Marxista***

As interpretações calcadas nas teorias neoliberais e neo-marxistas sobre as origens da crise dos anos 1970 nos países avançados foram alvo de intensas críticas, vindas de campos temáticos diferentes, mas que ganharam seu poder crítico mais completo no campo da economia política institucional. Em poucas palavras, tanto a abordagem neoliberal, quanto a neo-marxista, concebiam contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento no Pós-II Guerra Mundial. Enquanto os neo-marxistas chamavam atenção para os limites do modelo

com base na tendência à queda na taxa de lucro dos capitalistas - devido ao repasse dos ganhos de produtividade para os salários dos trabalhadores que estavam cada vez mais organizados -, os neoliberais apontavam a excessiva intervenção do Estado no mercado como causadora dos desequilíbrios financeiros e das conseqüências sociais advindas deste processo.

Cabe destacar que, contrariamente à corrente neoliberal, a abordagem marxista fornece elementos importantes, ainda que incompletos, para a compreensão das relações entre a crise econômica dos anos 1970 e as transformações nos Welfare States. Em sua interpretação, Gough (1979) ressalta que as sementes da crise mundial dos anos 1970 são inerentes ao modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra e foram se manifestando na medida em que o modelo começou a atingir seu limite de expansão. Nesse sentido, ele procurou mostrar que a contradição básica do modelo pós-guerra deriva-se da própria natureza contraditória do capitalismo, que se manifesta, neste caso, no fato de que, enquanto elevados níveis de gasto social tendem a inibir o processo de acumulação capitalista, sua redução, por outro lado, tende a comprometer a reprodução da força de trabalho, com reflexos sobre a estabilidade social do sistema. Em suas palavras:

“A high level of state expenditure maintains demand and employment, but may reduce profits and accumulation. Cutting state expenditures to raise the latter may, on the other hand, reduce aggregate demand and employment still further in the short run. For individual sectors of capital, these short-run effects can be catastrophic, as the experience of the construction industry testifies.” (Gough, 1979, p.138)

A partir dessa contradição, Gough (1979) infere que o desmantelamento ou mesmo a redução dos Welfare States não poderia ocorrer, já que inibiria – pelo lado do trabalho – a reprodução do capitalismo. Escrevendo no período do auge da crise, e tendo o Reino Unido como modelo de análise, o autor sugere que o Estado capitalista teria que promover uma reestruturação nos Estados de Bem-Estar Social, de forma a adaptá-los às transformações na economia capitalista. Em outras palavras, a reestruturação dos Welfare States caminhará numa direção em que haveria reformulação – com base nas novas formas de acumulação do capital - das políticas vinculadas a cidadania social, como saúde, educação, habitação e manutenção da renda. Da mesma forma haveria o incremento de políticas relacionadas às novas condições de acumulação do capital, vinculadas, por sua vez, ao aumento da produtividade do trabalhador, assim como de políticas de transferência de renda focalizadas.

Em uma passagem longa, porém importante, Gough (1979) sintetiza sua visão das consequências da crise para os Welfare State:

“The seeds of the current world crisis germinated precisely during the preceding ‘long boom’ of the post-war years. This both exhausted the post-war potential for accumulation and growth within the capitalist world and altered the class balance of forces within advanced countries. **Squeezed between these two set of forces, the rate of profit has declined and with it the motor force for future growth.** The need on the part of capital is to re-establish conditions for profitable accumulation, but the very balance of class forces makes this difficult to achieve unless and until they altered. The term ‘crisis; is used here to signify just such a combination of circumstances. **For reproduction and accumulation to continue, certain parameters within the advanced capitalist world must be changed,** but the current balance of class forces resist such change.”(Gough, 1979, P.136, **Grifos Nossos**)

De forma semelhante a Ian Gough, Jessop (2002) utiliza o instrumental teórico marxista para mostrar que a crise que se iniciou nos anos 1970 não produziu uma redução dos Estados de Bem-Estar Social nos países europeus, tendo, por outro lado, forçado os Estados nacionais a promoverem uma reestruturação nos sistemas de proteção social, com mudança no foco de alguns programas, redução e aumento em outros, de forma a garantir a manutenção das condições para a reprodução da força de trabalho, peça fundamental no processo de acumulação do capital. Sua abordagem, no entanto, é mais sofisticada do que a implementada por Gough (1979), pois é formulada no campo da teoria da regulação, ou seja, utiliza o instrumental marxista, só que dentro de uma perspectiva institucionalista, o que permite que o autor trabalhe com as relações estabelecidas entre as esferas econômica, política e social que compõem o sistema capitalista.

O avanço metodológico que Jessop (2002) traz para a análise da crise econômica, se deve à necessidade de compreendê-la dentro de uma perspectiva que evidencie os limites de uma série de instituições que compõe o modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial, tentando refletir sobre a possibilidade do surgimento de outro modelo, que se formaria a partir da apropriação do discurso da globalização pelos defensores das ideias neoliberais. Enquanto Gough (1979) chama atenção para a reestruturação das políticas sociais como forma de fornecer sustentação às novas configurações que o sistema capitalista estava adquirindo, Jessop (1993 e 2002) vai além, e procura mostrar as características adquiridas pelo capitalismo em face das transformações derivadas da crise, bem como seus efeitos sobre a configuração das políticas sociais que, em sua visão, passam de uma concepção de *welfare* para *workfare*.

Para Jessop (2002), as dimensões que sustentavam o Keynesian Welfare National State sofreram modificações no decorrer da crise econômica, o que enfraqueceu o modelo, abrindo caminho para críticas e principalmente para sua reformulação em novas bases. Cabe ressaltar como fatores que minaram o KWNS: as contradições inerentes ao modelo; o avanço da globalização; e, juntamente com o anterior, o processo de abertura dos mercados nacionais para a competição internacional. No primeiro caso, destaca-se a rigidez espacial do processo produtivo fordista, que se restringia basicamente à escala nacional, o que favorecia o poder de barganha dos sindicatos, comprometendo, com isso, as taxas de lucro dos capitalistas. Com isso houve redução dos níveis de investimento e, conseqüentemente do emprego, pressionando uma elevação nos gastos sociais, em especial os direcionados ao custeio dos desempregados. As condições externas também agravaram as finanças dos países, comprometendo ainda mais a efetividade das políticas keynesianas: os dois choques do petróleo durante os anos de 1970, em conjunto com a iniciativa do governo norte-americano de elevar a taxa de juros já no final desta década, aumentaram ainda mais o endividamento desses países.

Em face desses acontecimentos, a utilização dos instrumentos de política econômica do referido modelo não estavam mais conseguindo resolver os problemas originados pelas suas contradições internas e pelas tensões internacionais. A implementação de políticas monetárias e fiscais expansionistas não resultavam no estímulo a demanda agregada, mas sim no aumento das pressões inflacionárias, mesmo num contexto de crescente desemprego, em virtude da queda dos níveis de investimento. Como resultado abriu-se caminho para a adoção de políticas econômicas ortodoxas, que, na visão dos teóricos neoliberais, era a única forma de controlar o endividamento dos países, o que garantiria a retomada do crescimento e dos níveis de emprego.

Este ambiente institucional de crise favoreceu o avanço das ideias neoliberais que, através do discurso da globalização, promoveram, através da atuação de agências multilaterais de desenvolvimento, uma série de reformas nos mercados financeiros, de capitais e de trabalho de alguns países avançados – em especial no Reino Unido e nos Estados Unidos. A desregulamentação destes mercados tinha como objetivo permitir uma maior mobilidade do capital, que passaria a contar com maior liberdade para buscar novos espaços para valorização. Nesse sentido cabe destacar a introdução das novas tecnologias de informação, o que favoreceu a migração de estruturas produtivas para outros países, como forma de baratear

os custos de produção, como um reflexo da intensificação da concorrência entre as empresas. Nas palavras de Jessop (2002):

“Many macroeconomic policy instruments associated with the KWNS became less effective, leading state managers to attempt to replace or buttress them with other measures in the hope of still being able to maintain the typical economic policy objectives of the KWNS – full employment, economic growth, stable prices and a ‘sound’ balance of payments. At the same time, as the internationalization of both monetary and real flows proceeded apace and involved ever more firms, markets and countries, states could no longer act as if national economies were more or less closed and their growth dynamic were autocentric.” (Jessop, 2002, p. 81)

Com esta análise mais refinada das mudanças no ambiente institucional dos países avançados Jessop procura mostrar que houve igualmente transformações nas dimensões nas quais ele desenvolveu sua tipologia para o modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial. No que se refere ao papel do Estado em garantir a lucratividade das empresas capitalistas, o foco das políticas, que anteriormente era no incremento da demanda, passa a ser na criação de mecanismos que estimulem a oferta, isto é, o Estado passa a investir nos processos inovativos das empresas, através do incentivo à pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias de produção. Os ganhos de produtividade e de valor adicionado oriundos da introdução dessas novas tecnologias garantiriam a lucratividade das empresas que também se beneficiariam da redução dos custos de produção devido à maior flexibilidade espacial no processo produtivo. Em outras palavras, a lucratividade das empresas estaria garantida não mais pelos ganhos de escala representados pelo KWNS, mas pelos ganhos relacionados à agregação de valor ao produto e à redução dos custos de produção (Jessop, 2002; Arient, 2003)

Quanto à dimensão relativa à função do Estado em garantir a reprodução da força de trabalho, Jessop (2002) mostra que a identificação, por parte dos teóricos neoliberais, de que os gastos sociais geram ineficiências alocativas, produziu transformações na essência das políticas sociais: elas não seriam mais concebidas como um instrumento necessário ao incremento da demanda agregada dos países, nem muito menos de garantia de coesão social, mas sim como um custo econômico/financeiro que deveria ser controlado em virtude dos constantes desequilíbrios das contas públicas. O avanço das políticas neoliberais objetivou produzir, dessa forma, um descolamento das políticas econômicas em relação às políticas sociais, onde a lógica das primeiras passou a controlar tanto a concepção, quanto as formas de atuação das segundas. Como exemplo, o salário social que prevaleceu no KWNS como uma das formas de garantir a expansão da demanda agregada via consumo coletivo - não mais

apenas dos trabalhadores, mas também da sua família – passou a ser concebido com um custo de produção, o que levou o Estado capitalista a implementar a flexibilização da legislação trabalhista em uma série de países, com o objetivo de garantir maior competitividade internacional às empresas. Numa associação com a interpretação de Polanyi (2000) sobre a tentativa de criação de uma economia de mercado durante a Revolução Industrial, o avanço das ideias neoliberais durante os anos 80 e 90 teve como objetivo submeter a organização social do capitalismo à lógica ditada pelo sistema econômico<sup>54</sup>.

Jessop (2002), no entanto, não aponta para a tendência a redução ou desaparecimento das políticas sociais, já que seu papel continua sendo fundamental no processo de reprodução da força de trabalho. Seguindo a linha de Gough (1979) ele observa uma reformulação da natureza das mesmas, que não mais corresponderiam aos objetivos políticos, econômicos e sociais do modelo de desenvolvimento Pós-II Guerra Mundial. De forma diferente, as políticas sociais seriam concebidas com o objetivo de viabilizar os ganhos das empresas capitalistas, ficando o bem-estar social em segundo plano. Em suma, a reprodução da força de trabalho estaria garantida, mas as motivações que estiveram na origem da formação dos Welfare States no Pós-II Guerra Mundial – como os direitos sociais, a busca pela coesão social e o desenvolvimento econômico em suas múltiplas dimensões – foram substituídas por motivações de natureza produtivista, onde as políticas sociais beneficiariam especialmente aqueles indivíduos que estivessem no mercado de trabalho, numa alusão ao termo *workfare state* em oposição ao *Welfare State*<sup>55</sup>. Em suas palavras:

“<...> regarding social reproduction, the SWPR (Schumpeterian Workfare Post-National Regime) can be described (at the risk of misunderstanding) **as a workfare regime in so far as it subordinates social policy to the demands of labour market flexibility and structural or systemic competitiveness. Thus, whilst the KWNS tried to extend the social rights of its citizens, the SWPR is concerned to provide welfare services that benefit business and thereby demote individual needs to second place.** This includes putting downward pressure on the social wage qua cost of international production. Concern with training and labor market functioning has long been a feature of state involvement in the social reproduction of labour power, of course, but the SWPR gives greater weight to flexibility and endows it with new connotations (Ainley 1997).” (Jessop, 1999, p.355, **Grifos e Parênteses Nossos**)

<sup>54</sup> Diferentemente do observado durante a Revolução Industrial, as tentativas de criação de uma economia livre de regulamentações nos anos 80 de 90 esbarrraram na existência de uma rede de proteção social enraizada institucionalmente nas sociedades européias, o que dificultou o seu desmonte e, em alguns casos, sua submissão à lógica do sistema econômico.

<sup>55</sup> Pode-se dizer que houve o enfraquecimento do “papel mais amplo” conferido às políticas sociais – mediante o enfraquecimento das ideias relacionadas à cidadania e direitos sociais - e o fortalecimento do seu “papel mais restrito”, ou seja, houve uma intensificação do papel das políticas sociais em garantir a eficiência no funcionamento do sistema econômico. Estas questões se tornarão mais claras no quinto e último capítulo, quando as políticas sociais serão analisadas no âmbito do governo Novo Trabalhista do Reino Unido.

Desta forma, estaria em curso, a partir dos anos 1970, a formação de um novo modo de regulação, em que a forma e a função institucional do Estado estariam cristalizadas no tipo - ideal chamado de Schumpeterian Workfare Postnational Regime (SWPR). Sintetizando a discussão acima, a substituição do termo *Keynesian* por *Schumpeterian* deve-se à prioridade conferida pelo Estado à elaboração de políticas pelo lado da oferta, garantindo, com isso, condições de competitividade às empresas no mercado cada vez mais globalizado. O termo *workfare* substitui o *welfare*, pois as políticas sociais adquirem uma lógica produtivista, ou seja, questões como direitos sociais e cidadania, que estavam na origem da formação do regime de Welfare State, se enfraqueceram, cedendo espaço para questões relacionadas à competitividade e redução nos custos de produção, que formariam a base para a elaboração de políticas sociais que teriam como objetivo inserir um número cada vez maior de indivíduos no mercado de trabalho. Com isso, as políticas sociais ganhariam uma conotação de *welfare to work*, ou seja, os trabalhadores teriam acesso a determinados benefícios sociais que são negados aqueles que não fazem parte do mercado de trabalho, deixando esses últimos com acesso restrito e reduzido aos benefícios, o que, em muitos casos, tenderia a gerar sua estigmatização. Fazem parte ainda da forma institucional cristalizada no *workfare* a flexibilização dos direitos trabalhistas, o incremento de políticas focalizadoras e residuais (*means-tested*) e o fortalecimento de políticas voltadas para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, como as de educação, de forma a prepará-los para entrarem no mercado de trabalho futuro<sup>56</sup>.

O termo *postnational* em substituição ao *national* deve-se à ampliação das fronteiras de atuação das empresas que, devido à introdução de inovações tecnológicas, ganharam maior mobilidade espacial, podendo se deslocar para outras localidades – seja dentro do próprio país, seja em outros países - onde os custos de produção sejam menores. Por fim a introdução do termo *regime* em substituição ao *state* ocorre em virtude da existência de novos mecanismos de governança que não se restringem apenas aos Estados. Cabe ressaltar, nesse sentido, a adoção de mecanismos de governança política e social, parcerias entre empresas,

---

<sup>56</sup> Todas essas políticas fazem parte de uma concepção de política social desenvolvida na tradição (neo)liberal, isto é, consideram a intervenção social no mercado como algo residual. Nesse sentido tanto as políticas focalizadoras como as direcionadas ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e a flexibilização das legislações trabalhistas têm como objetivo corrigirem as pequenas distorções no mercado, criando, com isso, condições para a valorização do capital, numa base em que as políticas sociais seguem a lógica dos interesses empresariais. No primeiro caso os valores dos benefícios são residuais, pois não desincentivam a procura por trabalho. No segundo caso, o investimento em educação tem como meta capacitar os indivíduos para que possam disputar uma vaga no mercado de trabalho, além de permitir que a maior qualificação profissional resulte no incremento das inovações e, portanto, da competição empresarial. Por fim a flexibilização das legislações trabalhistas objetivam não abrir maiores oportunidades para os trabalhadores encontrarem emprego, mas sim reduzirem o custo de contratação, reduzindo, com isso, os custos de produção das empresas.

entre Estado e empresas e Estado e sociedade civil, além de redes de trabalho (*networked*) (Jessop, 1999).

As análises de Bob Jessop sobre os fatores responsáveis pela crise dos anos 1970, bem como suas conseqüências sobre a formação de um novo modo de regulação em que as políticas sociais adquiririam novas características, em especial pela sua submissão à lógica das políticas econômicas, são importantes referenciais para a compreensão das transformações dos regimes de proteção sociais que tiveram início a partir de meados desta década. Suas limitações, no entanto, são consideráveis, quando a discussão se desloca para o campo empírico, isto é, quando se busca mostrar através de casos concretos, os impactos das referidas transformações sobre os sistemas de proteção sociais dos países europeus.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que toda a discussão que Jessop (1993 e 2002) implementa está baseada na hipótese de esgotamento do padrão de acumulação fordista e o conseqüente surgimento de um novo padrão, denominado por ele de Pós-Fordista. É dentro deste último que se desenvolve o modo de regulação cuja forma institucional assumida pelo Estado configura um Schumpeterian Workfare Postnational Regime. Como parte da tradição marxista, o autor considera que o Estado pós-fordista teria a função de garantir a valorização do capital, assim como o Estado fordista, só que em outras bases, principalmente através do estímulo à inovação e competição entre empresas.

Observa-se, no entanto, certa ambigüidade na utilização do pós-fordismo em sua análise, ora aparecendo como um padrão de acumulação propriamente dito, ora se manifestando como um estágio transitório que é utilizado para indicar o esgotamento do fordismo, a partir de transformações substanciais na economia. Esta dupla função conferida ao pós-fordismo deve-se ao fato do autor trabalhar em níveis diferentes de abstração, sendo o mais elevado aquele que o define como um novo padrão de acumulação. A busca pela compreensão de realidades concretas, onde a análise do pós-fordismo se daria a partir de estudos de caso das transformações na economia dos países, no entanto, é comprometida, já que as categorias que o caracterizam não são evidentes em todos os países onde o fordismo se manifestou. Nesse sentido, o autor não consegue aplicar o conceito de pós-fordismo como um novo padrão de acumulação para a análise de situações concretas, tendo este que assumir a condição de fase transitória do fordismo. Em outras palavras, não se vislumbra, na análise de Jessop, configurações concretamente definidas assumidas pelo capitalismo nos países

européus em razão da crise dos anos 1970<sup>57</sup>. Arient (2003) sintetiza bem esta dificuldade de Jessop em aplicar os conceitos do pós-fordismo aos níveis menos elevados de abstração:

“As questões são se as reformas do Estado em direção ao Estado schumpeteriano e do regime social pró-trabalho podem contribuir para a formação de (i) um regime de acumulação pós-fordista e (ii) um novo modo de regulação social da acumulação de capital. Na verdade Jessop é ambíguo na aplicação de tais conceitos para a construção de suas hipóteses. Ora, em um nível elevado de abstração, trabalha com a hipótese de regime de acumulação pós-fordista e a contribuição do Estado schumpeteriano para reforçar o equilíbrio macroeconômico. Ora, em um nível mais intermediário e examinando as possibilidades de casos concretos próximos ao seu tipo ideal, ressalta o caráter de transição do pós-fordismo e as dificuldades concretas para a construção de um novo regime de acumulação e modo de regulação.” (Jessop, 2003, P.108)

Em segundo lugar, embora trabalhe no campo da teoria da regulação, Jessop prioriza em sua análise as relações entre Estado e economia, deixando em segundo plano as relações entre Estado e instituições políticas e sociais<sup>58</sup>. Dessa forma, o pós-fordismo é analisado como a mudança de um padrão de acumulação impetrado pelas transformações no campo econômico, onde o Estado seria o condutor deste processo. A ausência de uma discussão mais robusta sobre papel das instituições políticas e sociais pode ser considerada como possível fator que impede que o autor aplique a análise do pós-fordismo às realidades concretas dos países. Nas palavras de Arient (2003):

“As hipóteses de Jessop de um modelo de Estado schumpeteriano indicam transformações das estruturas estatais guiadas apenas por estratégias orientadas por interesses capitalistas. Se mantivermos a visão neomarxista de Estado, como propõe o próprio Jessop (1990b), de ver o projeto hegemônico de economia e sociedade com a inclusão de interesses de grupos das classes dominadas e de ver o Estado como a condensação do conflito de interesses, o Estado schumpeteriano e do pró-trabalho é apenas um referencial parcial sobre o futuro do Estado capitalista e a formação de um modo de regulação pós-fordista.” (Arient, 2003, P.111)

Em suma, a tentativa de compreender os impactos das transformações do capitalismo sobre os Welfare States dos países europeus esbarra na impossibilidade analítica de se propor

---

<sup>57</sup> O que se observa na análise de Jessop é uma caracterização de formas concretas assumidas pelos países no período de vigência do Fordismo. Nesse sentido o autor, inclusive, propõe uma tipologia de regimes de proteção social, com base na articulação entre as políticas sociais e os modelos de crescimento econômico, que se dividem em: *liberal welfare regimes*, *Social democratic welfare regimes*, *corporatist welfare regimes*, *Southern European welfare regimes* (Jessop, 2002).

<sup>58</sup> Jessop (2002) apenas pontua o papel das instituições política e sociais, quando analisa a problemática da redução dos estados de bem-estar sociais em virtude da crise. Para ele essas instituições foram importantes em não deixarem que as reformas neoliberais reduzissem o peso dos welfare states nos países europeus. Esta análise, no entanto, não é prioritária em sua abordagem, em especial quando ele discute o processo de transição do fordismo para o pós-fordismo.

modelos de proteção social sob a hegemonia pós-fordista. Buscando contornar essa questão, Jessop tenta esboçar algumas tendências para a formação dos referidos modelos, com base na extrapolação das diferentes formas institucionais assumidas pelo Keynesian Welfare National States nos países europeus. Para tanto ele considera as trajetórias institucionais - ou *path dependence* - dos países como fator fundamental no processo de reconfiguração dos modelos, o que conferiria à sua abordagem um forte peso ao papel das instituições. Nesse sentido ele procura mostrar que a crise do KWNS não foi generalizada e impactou diferentemente sobre os países europeus, sendo alguns mais fortemente atingidos do que outros, em virtude, principalmente, da natureza das instituições que os governam. Em suas palavras:

“<...> just as there is no pure KWNS, there is no pure crisis of the KWNS – only specific, path-dependent, nationally variable crisis, often with regionally specific manifestations. Some cases reveal greater continuity, linked to the dominance of the view that there was a crisis *in* the Welfare State for which incremental adjustment might be appropriate (for example, Denmark, Sweden, Germany). Other cases involve greater discontinuity –admittedly more marked in declared policy changed than actual policy outcomes – linked to a discursively constructed crisis *of* the Welfare State (for example, New Zealand, Britain). It is in the latter cases that the biggest shifts have occurred institutionally (typically associated with a neoliberal regime shift) and where the most severe income polarization consequent upon adjustment has occurred.” (Jessop, 2002, P.71)

Embora esta solução seja condizente com a análise proposta pelo presente trabalho, deve-se deixar claro que ela apresenta limitações metodológicas, em especial pelo fato de o autor não implementar uma discussão aprofundada do papel das instituições políticas e sociais na crise dos anos 1970. Dessa forma, e reconhecendo a importância da análise institucional para o presente estudo, propõe-se na próxima seção, como forma de complementar a abordagem marxista, uma análise que leve em conta o papel destas instituições na mediação entre as transformações no capitalismo e seus impactos sobre os sistemas de proteção sociais. A abordagem Institucionalista desenvolvida no primeiro capítulo cumpre bem este papel, pois concebe o funcionamento do sistema econômico como condicionado à dinâmica da organização política e social do capitalismo. Com isso, os efeitos das transformações econômicas passam a ser analisados a partir de suas relações com as instituições políticas e sociais, o que confere a este processo um elevado grau de especificidade, viabilizando a análise de situações concretas. Em outros termos, a análise institucional permite uma discussão mais aprofundada das relações entre impactos das transformações do capitalismo e os regimes de bem-estar sociais.

### 2.3.1.2 A Abordagem da Economia Política Institucional

Em linhas gerais pode-se definir a economia política institucional como aquela que considera a importância das instituições domésticas como mediadoras das transformações estabelecidas no campo da economia política, ou seja, questões referentes ao impacto da globalização sobre a distribuição de renda, organização política e social, além da dinâmica macroeconômica, estão condicionadas ao comportamento das instituições internas dos países (Weiss, 2003). Essa abordagem se contrapõe à visão abstrata, defendida pelos teóricos neoliberais, de que as reformas implementadas no campo da economia a partir da metade dos anos 1970 tenderiam a produzir os mesmos resultados em todos os países. Da mesma forma, ao considerarem as instituições domésticas como responsáveis por moldar os impactos dessas transformações, seus teóricos consideram igualmente os mercados como instituições, pois são definidos historicamente a partir do comportamento das demais instituições<sup>59</sup>. Não existe, portanto, um mercado abstrato, descolado das especificidades históricas dos países. Nas palavras de Pontusson (2005; p.15): “<...> *political economists emphasize that market behavior is embedded in societal institutions; indeed, markets are themselves institutions, which can be configured in different ways*”.

Dessa forma, a análise das transformações do capitalismo a partir dos anos 1970 sugere, com base na abordagem da economia política institucional, que as instituições políticas e sociais que evoluíram a partir do desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Sociais atuaram no sentido de amortecer os efeitos das políticas neoliberais, especialmente aquelas que tinham como objetivo reduzir o peso dos gastos sociais nos orçamentos dos países. Em outros termos e a partir da análise de King (1998), pode-se dizer que os Welfare States estão profundamente integrados às estruturas políticas e sociais das sociedades industriais contemporâneas e as tentativas de reduzi-los produziu um movimento de autoproteção com base na mobilização das instituições que se formaram a partir do seu desenvolvimento. É dentro desta lógica que se torna difícil promover a extinção ou mesmo

---

<sup>59</sup> Pela interpretação de Polanyi (2000) pode-se afirmar que a importância das instituições domésticas estaria em fornecer sustentação para que as transformações no capitalismo não ocasionem o descolamento do sistema econômico da organização política e social em que está inserido. Dessa forma, entende-se que a tentativa de criar uma economia de mercado de base auto-regulável esbarra nas evidências historicamente comprovadas de que o mercado opera a partir da lógica determinada pelas instituições internas dos países de forma a garantir que os seus impactos não prejudiquem a organização social do sistema.

uma redução expressiva dos Welfare States, já que eles estão enraizados nas estruturas sociais, políticas e econômicas das sociedades modernas, ou que significa, em outros termos, que a dinâmica dessas sociedades foi fortemente influenciada pelo seu crescimento. King (1988) sintetiza bem este fato ao afirmar que:

“A tese central é que os Estados de bem-estar maduros têm suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que eles próprios remodelaram. Isso torna difícil desmontar ou reduzir Estados de bem-estar mesmo quando governos da persuasão ideológica de Margaret Thatcher ou Ronald Reagan chegam ao poder” (King, 1988, p.53)

Pode-se dizer, dessa forma, que a apropriação do discurso da crise e da globalização pelos teóricos neoliberais a partir de meados dos anos 1970 e a tentativa de implementação de uma série de reformas que visavam, dentre outros, à redução da intervenção dos Estados na economia esbarraram no fato do sistema econômico estar profundamente enraizado nas instituições políticas e sociais, dentro das quais se destacam os Estados de Bem-estar Sociais. Em outras palavras, a tentativa de descolamento do sistema econômico da organização social capitalista não se efetivou completamente devido ao fato do mercado ser uma instituição cuja importância se deve à sua relação com as demais instituições políticas e sociais que moldaram suas características e desenvolvimento. Como resultado, houve variações em relação ao impacto do avanço das políticas neoliberais sobre as estruturas do capitalismo dos países europeus, ou seja, as instituições políticas e sociais de alguns países responderam de forma diferente a de outros países, o que produziu impactos distintos sobre os Estados de Bem-Estar Sociais<sup>60</sup>.

Dentro desta linha de análise, Pierson (1996) procura mostrar que a lógica que levou à constituição dos Estados de Bem-Estar Sociais nos países europeus não pode ser aplicada para analisar sua crise. Para ele as interpretações marxistas, pluralistas e a abordagem dos recursos de poder (*Power Resources Approach*) são importantes instrumentos para explicar a formação dos Welfare States, mas não levam em consideração a relevância que as instituições que se formaram junto com o seu desenvolvimento tiveram na mediação dos impactos da crise. Ele procura mostrar que o desenvolvimento dos Welfare States produziu o crescimento e

---

<sup>60</sup> King (1988) utiliza a distinção entre Estados de Bem-Estar “marginais” e “institucionais” elaborada por Korpi (1985) com o objetivo de avaliar os diferentes impactos do avanço das ideias neoliberais. Para ele os Estados marginais foram os que absorveram mais intensamente os efeitos das políticas neoliberais, pois as instituições políticas e sociais vinculadas aos Estados de Bem-Estar Sociais são mais fracas do que aquelas encontradas nos Estados institucionais. Nestes, a mobilização política foi intensa, de forma a inibir o avanço das reformas sociais, condicionando-as a algumas poucas políticas, em especial aquelas que contavam com bases políticas e sociais mais frágeis.

fortalecimento de uma série de instituições, como os funcionários públicos e sindicatos. Além disso, beneficiaram um número expressivo de indivíduos garantindo, com isso, a popularidade para os governantes. Em suas palavras:

“Retrenchment is not simply the mirror image of Welfare State expansion. Why should we assume that theories designed to explain outcomes in a particular context and involving the pursuit of particular goals will still apply once the political environment and the goals of key actors have undergone radical change? (Pierson, 1996, p.156)

As tentativas de redução do tamanho dos Estados de Bem-Estar Sociais mobilizaram, portanto, estas instituições, que, em geral, frearam os impactos das políticas neoliberais, condicionando seus resultados às características do ambiente institucional de cada país. A partir do estudo de caso de quatro países<sup>61</sup> com estruturas institucionais distintas, Pierson (1996) mostra que, embora a introdução das políticas neoliberais tenha contribuído para a reestruturação de alguns programas sociais, não foi observada redução no seu peso, medido pela relação entre as transferências sociais e o Produto Interno Bruto. Sua constatação é de que, ao invés de cortes nos gastos sociais, observou-se o incremento nos programas cujos benefícios são residuais (*means-tested*); mudanças nas regras de elegibilidade para os programas; e um aumento da atuação da esfera privada na provisão e financiamento dos programas sociais.

Para ilustrar um pouco mais esta questão a Tabela 1 mostra a evolução dos gastos sociais em relação ao PIB e em relação aos gastos governamentais totais em cinco países europeus selecionados<sup>62</sup>. Observa-se, ao longo das décadas, um aumento em ambas as razões, o que mostra que a estratégia de redução do peso dos gastos sociais não se efetivou conforme apregoavam os defensores das políticas neoliberais, inclusive no Reino Unido, país que passou por profundas reformas de natureza neoliberal. A França, por exemplo, que em 1980 gastava o equivalente a 20,7% do PIB na área social, passou a gastar cerca de 28% em 2007, um aumento de mais de 36%. A Noruega e o Reino Unido também tiveram crescimento expressivo na proporção dos gastos sociais, com uma variação positiva de, respectivamente, 23,8% e 24,2% entre 1980 e 2007. Alemanha e Suécia tiveram variações menores na relação entre gastos sociais e PIB, com esta última tendo um incremento de apenas 0,4% entre 1980 e 2007. Isto se deve, muito provavelmente, ao fato de os gastos sociais da Suécia já serem

<sup>61</sup> Os países escolhidos por Pierson (1996) para estudo de caso foram Reino Unido, Estados Unidos, Suécia e Alemanha.

<sup>62</sup> A escolha destes cinco países (França, Alemanha, Noruega, Suécia e Reino Unido) se deveu ao fato deles reunirem características institucionais específicas que os diferenciam enquanto componentes de determinados modelos de proteção social. Ver Pontusson (2005).

elevados (em 1980 já eram os maiores dentre os países analisados), sendo que a proporção de 27,3% em 2007 só é menor do que a da França.

**Tabela 1**  
**Gastos Sociais em Relação ao PIB e em relação aos Gastos Totais do Governo**  
**em Alguns Países Europeus Selecionados - 1980/2007**

Países/Gastos Sociais	1980	1990*	2000	2007
<b>França</b>				
% PIB	20,7	24,8	27,7	28,3
% Gastos Totais	45,4	50,3	53,7	54,3
<b>Alemanha</b>				
% PIB	22,1	21,7	26,5	25,1
% Gastos Totais	-	48,9	58,9	57,8
<b>Noruega</b>				
% PIB	16,8	22,3	21,3	20,8
% Gastos Totais	-	45,7	50,4	50,6
<b>Suécia</b>				
% PIB	27,2	30,2	28,4	27,3
% Gastos Totais		49,3	51,6	53,6
<b>Reino Unido</b>				
% PIB	16,5	16,8	18,6	20,5
% Gastos Totais	35,9	40,3	47,3	44,3

Fonte: Elaboração própria a partir de informações estatísticas da OCDE (OECD.StatExtracts)

\* Para Alemanha, Noruega e Suécia os % gastos totais se referem a 1995

Na distribuição dos gastos sociais por tipo, observa-se em primeiro lugar, a elevada participação dos gastos com aposentadorias em todos os países, com exceção do Reino Unido, onde os gastos com saúde são os maiores, tanto com relação ao PIB, quanto em relação aos gastos totais (Tabela 2). Esta dinâmica reflete as características do sistema de proteção social britânico, marcado por um sistema público de tipo *flat rate* de seguro social, ou seja, com benefícios iguais e com valores reduzidos para todos os trabalhadores e por um sistema de saúde universal e abrangente que, embora apresente menores proporções de gastos em relação ao PIB e aos gastos totais quando comparado a países como Alemanha e França, apresenta elevada eficiência na alocação do gasto (Barr, 1993)<sup>63</sup>.

Os países nórdicos se destacam pelos gastos assistenciais, que representam uma fatia elevada dos gastos totais, quando comparado com países como Alemanha e França. Estes, por

<sup>63</sup> É importante observar que, dentre os países analisados, o Reino Unido é o que apresenta os menores percentuais dos gastos sociais em relação ao PIB e ao gasto total. Este processo reflete basicamente a trajetória Welfare State britânico que, comparativamente a países como Alemanha, França e Suécia, não apresentou uma articulação suficientemente forte entre políticas econômicas e sociais, ou seja, o Keynesian Welfare National State Britânico desenvolveu características peculiares que explicam tanto seu baixo crescimento econômico relativo, quanto as baixas proporções entre gastos sociais em relação ao PIB e aos gastos totais. Este ponto será desenvolvido no próximo capítulo.

sua vez, têm seus maiores gastos direcionados às aposentadorias, o que reflete as características do sistema, marcadamente estratificado, onde os benefícios são concedidos a partir de contribuições ocupacionais, ou seja, não são benefícios *flat rate*. A Suécia, igualmente, destina uma proporção considerável dos seus gastos às aposentadorias, o que sugere que seu modelo de proteção social se caracteriza por uma ampla extensão dos benefícios, seja na garantia de uma renda de aposentadoria para os trabalhadores seja na destinação de recursos para assistência social, em especial para pessoas com algum tipo de incapacidade para o trabalho.

**Tabela 2**  
**Distribuição Proporcional dos Gastos Sociais em Relação ao PIB e em Relação aos Gastos Totais por Tipo de Gasto em alguns países Selcionados -1980/2007**

Países/ Ano	Aposentadorias		Saúde		Assistência Social (1)		Outras (2)		Total	
	1980	2007	1980	2007	1980	2007	1980	2007	1980	2007
<b>França</b>										
% PIB	7,6	11,1	5,6	7,5	5,2	4,7	2,3	5,1	20,7	28,3
% Gastos totais	16,7	21,1	12,3	14,3	11,4	9,1	5,0	9,8	45,4	54,3
<b>Alemanha</b>										
% PIB	9,7	8,7	6,6	7,8	3,9	3,8	1,9	4,8	22,1	25,1
% Gastos totais	14,6	19,9	14,9	18,0	8,5	8,5	10,9	11,4	48,9	57,8
<b>Noruega</b>										
% PIB	5,1	6,2	4,9	5,7	4,6	7,7	2,2	1,2	16,8	20,8
% Gastos totais	13,9	15,1	8,5	13,9	16,1	17,3	7,2	4,3	45,7	50,6
<b>Suécia</b>										
% PIB	7,7	9,0	8,3	6,6	7,3	9,8	4,0	1,9	27,2	27,3
% Gastos totais	15,1	17,6	9,6	12,9	13,4	16,4	11,1	6,6	49,3	53,6
<b>Reino Unido</b>										
% PIB	4,2	5,8	4,9	6,8	3,3	5,7	4,2	2,2	16,5	20,5
% Gastos totais	9,0	12,9	10,6	15,2	7,1	12,7	9,2	3,5	35,9	44,3

Fonte: Elaboração própria a partir de informações estatísticas da OCDE (OECD.StatExtracts)

Nota (1): inclui benefícios para famílias e pessoas com deficiências

Nota (2): inclui moradia, pensões e desemprego

Nota : Para Alemanha, Noruega e Suécia os % se referem ao ano de 1995

No que se refere à estrutura dos gastos sociais, a Tabela 3 mostra que, com exceção da Alemanha, todos os países tiveram um aumento significativo na proporção dos gastos relativos às aposentadorias entre 1980 e 2007, o que reflete o processo de envelhecimento populacional nestes países, com aumento nos gastos previdenciários e de serviços direcionados a esse estrato populacional. Por outro lado, a Alemanha foi o único dentre os países analisados que sofreu incremento na proporção de gastos com políticas relacionadas ao mercado de trabalho no período analisado, o que pode estar relacionado a dois fatores: 1) a busca por ganhos de produtividade na indústria, já que este país optou pela reestruturação industrial, ao invés da desregulamentação financeira, como estratégia de saída da crise

(Tavares, 1993); 2) a manutenção de políticas de proteção social aos desempregados, como um reflexo do primeiro fator, mas também pelo fato de o país ter passado pelo processo de reunificação junto à Alemanha Oriental em 1989, o que pode estar relacionado à necessidade de manutenção de recursos para a criação de empregos e inserção dos trabalhadores no mercado laboral<sup>64</sup>. Nos demais países observam-se uma queda expressiva nas políticas direcionadas ao mercado de trabalho, com destaque para o Reino Unido que, entre 1980 e 2007, teve o peso dessas políticas reduzido de 11% do gasto social para apenas 2,6%<sup>65</sup>.

**Tabela 3**  
**Distribuição Proporcional do Gasto Social\* por Tipo de Gasto**  
**em Alguns Países Selecionados - 1990/2007**

Países/Ano	Aposentadorias (1) (%)	Assistência Social (2) (%)	Mercado de Trabalho (3) (%)	Saúde (%)
<b>França</b>				
1980	31,9	31,4	13,2	23,5
2007	39,4	25,8	8,1	26,7
<b>Alemanha</b>				
1980	42,3	22,0	6,7	29,0
2007	34,6	25,6	8,4	31,4
<b>Noruega</b>				
1980	29,3	35,5	7,2	28,0
2007	30,8	37,1	3,8	28,2
<b>Suécia</b>				
1980	25,6	34,5	12,5	27,4
2007	33,6	35,1	6,6	24,6
<b>Reino Unido</b>				
1980	26,2	32,2	11,0	30,6
2007	28,3	35,6	2,6	33,5

Fonte: Elaboração própria a partir de informações estatísticas da OCDE (OECD.StatExtracts)

Nota (1): Aposentadorias e benefícios para a população idosa

Nota (2): inclui benefícios para famílias, pessoas com deficiências, moradia e pensões

Nota (3): inclui programas relacionados à dinamização do mercado de trabalho. Refere-se ao ano de 1985.

\* Calculados a partir de valores definidos em preços constantes tendo como base o ano de 2000

<sup>64</sup> Esta última hipótese é plausível quando se analisa os gastos em políticas voltadas para o mercado de trabalho em relação ao PIB. De acordo com as estatísticas da OCDE, enquanto em 1980 essa proporção era de 1,4% do PIB, em 2000 ela chegou a 2,5%, caindo para 2,1% em 2007. Em suma, foi durante os anos 1990 que os gastos com políticas voltadas para o mercado de trabalho atingiram suas maiores proporções em relação ao PIB, período que converge com os investimentos relacionados à reunificação das Alemanhas.

<sup>65</sup> Esta redução na proporção dos gastos direcionados as políticas de mercado de trabalho está de acordo com as tendências observadas no direcionamento dos gastos sociais para a parcela da população que se encontra no mercado de trabalho, tanto no Reino Unido, como nos países nórdicos. Enquanto, no primeiro caso, este movimento se deve às mudanças na natureza dessas políticas, de forma a incentivar o incremento da competição e do aumento do emprego, o último caso se deve à estrutura do mercado de trabalho, que tende a privilegiar a população empregada (*insiders*) em detrimento da desempregada (*outsiders*) (Pontusson, 2005).

A redução da proporção dos gastos com políticas direcionadas ao mercado de trabalho é acompanhada pelo aumento da proporção de gastos com políticas de assistência social e saúde em todos os países analisados, com exceção da França, no primeiro caso, e da Suécia, no segundo. Passando para a análise da natureza da estrutura dos gastos, observa-se um crescimento expressivo dos gastos em serviços em todos os países, mas especialmente nos países nórdicos, onde em 2007, esses gastos já compunham mais de 50% dos gastos totais, como mostra a Tabela 4. Embora a saúde seja a política que consome a maior parte dos recursos a serem gastos em forma de serviços, foram as políticas de assistência social que mais ganharam peso relativo na estrutura dos gastos em serviços entre 1980 e 2007. Enquanto os gastos monetários assistenciais tiveram redução na composição dos gastos monetários totais nesses países (com exceção da Noruega e do Reino Unido), no caso dos gastos em serviços houve um incremento expressivo, onde Alemanha e Noruega, por exemplo, tiveram um crescimento de mais de 100% entre 1980 e 2007. Em suma, embora a participação dos gastos em serviços assistenciais ainda seja baixa na estrutura dos gastos em serviços, quando comparado com os gastos em saúde, observa-se uma tendência de crescimento que aponta para mudanças na natureza deste tipo de gasto.

É interessante observar o caso do Reino Unido que, embora tenha tido aumento na proporção de gastos em serviços de assistência social, teve igualmente um aumento de cerca de 26% nos gastos monetários com esta política. A desagregação dos dados mostram que, entre 1980 e 2007, a proporção das transferências monetárias destinadas a pessoas com deficiência passou de 8,7% para 20,8%, respectivamente, do total dos gastos sociais em espécie. Neste mesmo período, as transferências monetárias para as famílias tiveram seu percentual elevado de 17,7% para 21,6% (OCDE, 2012). Este aumento dos gastos monetários assistenciais no Reino Unido pode estar indicando o aumento da proporção das transferências monetárias que fazem parte do *roll* de políticas voltadas para a concessão de benefícios mínimos, de forma a não desincentivar a população a buscar trabalho. Esta tendência está de acordo com a análise apresentada no trabalho de Pontusson (2005), cujas informações estatísticas para os anos 1980 mostram elevada proporção dos gastos de natureza focalizada (*means-tested*) nas políticas de assistência social no Reino Unido. Segundo o referido autor, enquanto 8,2% e 5,7%, respectivamente, da proporção dos gastos monetários de assistência social da Alemanha e Suécia estavam comprometidos com as políticas focalizadas, no Reino Unido essa proporção era de 16,7%.

O que se observa na análise da Tabela 4 é uma tendência de polarização dos gastos monetários entre as aposentadorias e a assistência social para o Reino Unido, já que os gastos com desemprego sofreram redução expressiva, passando de 15,8% em 1980 do total dos gastos monetários para apenas 2,1% em 2007. Em outras palavras, há um movimento de priorizar a população que se encontra no mercado de trabalho, sendo a redução nas políticas de auxílio desemprego, um claro indicativo de (re) mercantilização da força de trabalho, isto é, os benefícios aos desempregados devem ser reduzidos de tal maneira que não inibam o incentivo à procura por trabalho<sup>66</sup>.

Já os demais países apresentaram comportamento diferenciado em relação ao Reino Unido, pois sofreram reduções no peso dos gastos monetários na assistência social. A Alemanha obteve um incremento nos gastos com políticas de desemprego, o que é um indicativo de resistência ao avanço das políticas neoliberais que buscam a (re) mercantilização da força de trabalho. A França, por sua vez, embora tenha verificado redução nos gastos monetários com políticas de desemprego, obteve um incremento expressivo nos gastos com aposentadorias, cerca de 39% entre 1980 e 2007, o que explica a redução proporcional dos gastos em assistência social. Já Suécia e Noruega, mantiveram suas estruturas de gastos praticamente inalteradas, sendo que a primeira compensou aumento proporcional dos gastos com aposentadorias e com políticas de desemprego, com a redução nos gastos com assistência social.

---

<sup>66</sup> Pode-se afirmar, da mesma forma, que este processo levou a mudanças nos critérios de elegibilidade para o acesso aos benefícios. Isto ficará mais evidente no Capítulo 5.

**Tabela 4**  
**Distribuição Proporcional dos Gastos Sociais\* por Tipo de Programa e Natureza dos Gastos**  
**segundo Países Selecionados - 1980/2007**

Países/ Ano	Aposentadorias (1)		Desemprego (2)		Assistência Social (3)		Total	
	(%)		(%)		(%)		(%)	
	Monetários	Serviços	Monetários	Serviços	Monetários	Serviços	Monetários	Serviços
<b>França</b>								
1980	45,8	2,2	15,3	86,4	38,9	11,3	71,5	28,5
2007	64,2	3,3	8,1	77,5	27,7	19,2	63,4	36,6
<b>Alemanha</b>								
1980	69,8	2,2	3,6	92,1	26,7	5,7	65,5	34,5
2007	69,3	0,2	11,1	85,8	19,6	14,0	57,7	42,3
<b>Noruega</b>								
1980	44,9	16,3	4,0	74,1	51,1	9,6	57,6	42,4
2007	46,4	18,3	2,3	59,1	51,3	22,5	49,9	50,1
<b>Suécia</b>								
1980	50,3	10,0	2,8	68,1	46,8	21,9	51,6	48,4
2007	55,7	18,5	5,6	51,8	38,7	29,7	48,4	51,6
<b>Reino Unido</b>								
1980	49,5	7,0	15,8	82,3	34,7	10,7	56,2	43,8
2007	54,3	6,1	2,1	77,1	43,6	16,8	52,0	48,0

Fonte: Elaboração própria a partir de informações estatísticas da OCDE (OECD.StatExtracts)

Nota (1): Aposentadorias e benefícios para a população idosa

Nota (2): somente políticas de desemprego.

Nota (3): inclui benefícios para famílias, pessoas com deficiências, moradia e pensões

\* Calculados a partir de valores definidos em preços constantes tendo como base o ano de 2000

Em suma, observou-se, nos trinta anos que se seguiram à crise dos anos de 1970, um aumento da proporção dos gastos sociais e do consumo governamental em relação ao PIB, o que indica que, mesmo sob o domínio das políticas neoliberais, o capitalismo necessita do Estado, via proteção social, para garantir sua reprodução. É importante ressaltar, no entanto, que alguns autores como Clayton e Pontusson (1998), Pontusson (2005) e Swank (2003), também pertencentes ao campo da economia política institucional, problematizaram o fato de os gastos sociais continuarem a crescer, mesmo sob a lógica das políticas neoliberais. Para eles o crescimento da proporção destes gastos em relação ao PIB pode ser tomado como um efeito estatístico, ou seja, ambas as variáveis podem estar crescendo menos do que nos períodos anteriores, mas se o crescimento do gasto social for maior do que o PIB o efeito resultante é o crescimento da referida relação. Dessa forma, os referidos autores sugerem que se trabalhe não com a relação entre os gastos sociais e o PIB, mas sim com o crescimento médio anual dos gastos sociais per capita.

A Tabela 5 mostra que, embora oscilando entre uma década e outra, entre 1970 e 2000 observou-se uma redução no ritmo de crescimento médio anual dos gastos sociais per capita em todos os países analisados. Só para se ter uma ideia, enquanto entre 1970-1980 o

gasto social per capita cresceu em média 6,6% ao ano na Suécia, entre 1990-2000 esse crescimento caiu para 1,2%. Na Alemanha e na França esses valores foram de, respectivamente, 4,3% e 4,9% entre 1970-1980 e 2,6% e 3% entre 1990-2000. Essas informações, embora não signifiquem redução nos níveis de proteção social dos países europeus, podem estar indicando que seu ritmo de crescimento não vem acompanhando o aumento das demandas sociais que se verificou nos últimos anos, em decorrência tanto das conseqüências das políticas econômicas neoliberais – especialmente o desemprego - como das transformações na estrutura demográfica dos países – onde se destaca o progressivo envelhecimento populacional.

Deve-se destacar, no entanto, que a análise das informações para o período 2000/2010 revela que o Reino Unido e a Suécia (2000/2007) apresentaram inversão nas tendências de queda no crescimento médio anual dos gastos sociais per capita. No caso do Reino Unido, esta inversão já foi observada ao longo da década de 90, quando o crescimento dos gastos sociais per capita passou de uma média anual de 3,1% para 4%. Como será analisado no Capítulo 4, o crescimento destes gastos, nos anos 90, ocorreu ainda no âmbito do governo conservador, fato este que reflete os limites de um paradigma de política econômica que atribui às políticas sociais papel secundário na estratégia de desenvolvimento do país. Em outras palavras, a deterioração das condições de vida da população, ao longo dos anos noventa, “ativou” o mecanismo de autoproteção da sociedade (Polanyi, 2000), o que explica o crescimento dos gastos sociais durante o governo conservador.

Entre 2000/2010, por sua vez, o crescimento médio anual dos gastos sociais per capita, no Reino Unido, se aproximou dos valores de 1970/1980, ou seja, no período anterior a adoção das reformas neoliberais pelo Partido Conservador. É importante destacar que o aumento dos referidos gastos ocorreu no âmbito do governo Novo Trabalhista, o qual adotou uma série de medidas que, sem romper com alguns fundamentos das políticas neoliberais do governo conservador, reinseriu as políticas sociais no centro da estratégia de desenvolvimento do Reino Unido. Este processo explica o crescimento médio anual dos gastos sociais per capita de 4,3% ao ano, percentual significativamente superior ao observado para os demais países.

**Tabela 5**  
**Crescimento Médio Anual do Gasto Social Total per capita**  
**em alguns países selecionados 1970/2010**

Países	1970/1980** (%)	1980/1990 (%)	1990/2000 (%)	<b>2000/2010*</b> (%)
França	4,9	4,4	3,0	<b>1,6</b>
Alemanha	4,3	2,0	2,6	<b>0,5</b>
Noruega	5,2	6,3	3,0	<b>1,3</b>
Suécia	6,6	3,4	1,2	<b>2,1</b>
Reino Unido	4,5	3,1	4,0	<b>4,3</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das Estatísticas da OCDE (2012); HM Treasury (2012) e Pontusson (2005)

\*As informações para França, Alemanha, Noruega e Suécia se referem ao período 2000/2007

\*\*Retirado de Pontusson (2005)

É importante destacar, pela análise das Tabelas anteriores, que as transformações na estrutura interna dos gastos sociais no Reino Unido, não impediram o seu crescimento, mesmo sob o domínio do Partido Conservador, que esteve no poder durante os anos 1980 e grande parte da década de 1990. Para ilustrar esta questão, a Tabela 6 mostra que, entre 1980 e 2000, os gastos sociais per capita no Reino Unido tiveram uma variação real relativa superior ao observado na Alemanha e Suécia, ficando próxima à França. No período 2000/2007, por sua vez, o Reino Unido superou todos os países analisados, com valores superiores a soma de França, Alemanha, e Noruega. Da mesma forma, observa-se que os valores dos gastos sociais per capita no Reino Unido estiveram acima da média em todos os períodos analisados, mas num nível mais elevado no período de governo do Partido Trabalhista.

Em suma, observou-se um crescimento significativo nos gastos sociais no Reino Unido a partir da década de 90, o que mostra que, mesmo sob o domínio das políticas neoliberais, as políticas sociais mantiveram sua centralidade. Este processo fica mais evidente quando se desloca a análise, até então centrada no comportamento dos gastos sociais em relação ao PIB, passando-se a observar os níveis médios de crescimento dos gastos social per capita. Como pode ser notada na Tabela 5, a retomada de níveis elevados de crescimento neste último indicador, entre 1990/2000, foi superior a todos os demais países, o mesmo sendo observado entre 2000/2010.

**Tabela 6**  
**Varição Relativa no Gasto Social Per Capita\***  
**em alguns países selecionados - 1980/2007**

Países	1980/2007 (%)	1980/2000 (%)	2000/2007 (%)
França	107,1	86,8	10,9
Alemanha	56,4	51,2	3,5
Noruega	131,8	112,2	9,2
Suécia	72,0	50,1	14,6
Reino Unido	131,2	82,8	26,5
Média	99,7	76,6	12,9

Fonte: Elaboração própria a partir de informações estatísticas da OCDE (OECD.StatExtracts)

\*Em dólares a preços constantes tendo como base o ano de 2000

Os capítulos seguintes aprofundam algumas questões que ajudam a explicar a dinâmica dos gastos sociais no Reino Unido, sendo os mesmos concebidos no âmbito da discussão sobre a centralidade das políticas sociais no capitalismo. Dessa forma, notar-se-á que o movimento que levou ao aumento destes gastos, entre 1990 e 2000, foi diferente do processo observado no período 2000/2010, o que reflete o fato de estes dois períodos terem sido marcados por dois governos que atribuíam às políticas sociais funções diferentes na estratégia de desenvolvido britânica.

## 2.4 Conclusões

Procurou-se, ao longo do presente capítulo, mostrar a centralidade que as políticas sociais ocuparam no modelo de desenvolvimento dos países europeus desde o Pós-II Guerra Mundial. Através da análise histórica, pôde-se evidenciar que a consolidação dos sistemas de proteção social nesses países, sob a forma dos Welfare States, representou a efetiva articulação entre políticas econômicas e sociais, onde essas últimas teriam a função de contribuir para a manutenção do consumo, além de aumentar a propensão marginal a consumir da população mais pobre. O incremento do consumo teria efeitos positivos sobre as expectativas de investimento das empresas levando, por sua vez, ao aumento do emprego e da produção. Em outros termos, este modelo cíclico, de forte inspiração keynesiana, tinha nas políticas sociais um componente estratégico no processo de desenvolvimento econômico dos países europeus no Pós-II Guerra Mundial. É por esse motivo que Jessop (2002) chamou o referido modelo de Keynesian Welfare National State, pois atribuía às políticas sociais uma forte articulação com as políticas econômicas, dentro de uma concepção teórica que marcava a consolidação da abordagem do *welfare economics*.

Da mesma maneira, mas numa escala mais aprofundada, as políticas sociais forneceram as bases para que as transformações econômicas pudessem ocorrer, isto é, a estabilidade política e social garantida pelos pactos entre capital e trabalho – através da transferência dos ganhos de produtividade para os salários e a extensão dos benefícios sociais para a família - que vigoraram no período em questão, permitiram que as transformações produtivas e organizacionais no capitalismo alcançassem os objetivos almejados, com ganhos para todos os estratos populacionais. Em outras palavras, se num nível mais superficial as políticas sociais contribuíram para a eficiência das políticas econômicas - dentro de uma concepção de *welfare economics* - num nível mais profundo essas políticas garantiram que o ritmo das transformações econômicas se ajustasse à dinâmica da organização social que lhe concedia sustentação.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a crise que se iniciou em meados dos anos 1970 não foi uma crise da proteção social, como apregoavam os defensores das ideias neoliberais, mas sim uma crise de um padrão específico de proteção social, o qual fazia parte de um modelo de desenvolvimento que havia atingido seus limites, devido à existência de contradições internas. A proteção social, como um elemento inerente ao capitalismo, teve que se reestruturar, seguindo o movimento ditado pelas transformações no capitalismo, de forma a garantir que o sistema continuasse a se reproduzir.

O movimento de reestruturação dos sistemas de proteção social, no entanto, sofreu reação por parte das instituições políticas e sociais dos países, deixando claro o fato de que tais sistemas faziam parte das estruturas sociais dos países europeus e desmontá-los não seria uma tarefa trivial. Na verdade, países com instituições liberais, movimentos sociais e políticos fragmentados e com baixa capacidade de barganha, tenderam a absorver mais facilmente as transformações nos sistemas de proteção social propostas pelos defensores das políticas neoliberais. Já países com estruturas políticas e sociais de natureza corporativa e social-democrata, com alta proporção de trabalhadores sindicalizados e um sistema de barganha organizado, tenderam a reformular seus sistemas de proteção social, em função do avanço das ideias neoliberais, mas também em virtude do aumento das demandas sociais, seja por conta das transformações nas estruturas etárias de suas populações, seja em virtude dos efeitos do processo de reestruturação sobre as condições de vida da população. Em ambos os casos, no entanto, a proporção dos gastos sociais em relação ao PIB continuou elevada, mesmo com um ritmo de crescimento menor, o que evidencia a manutenção da importância das políticas sociais para o capitalismo.

Em suma, o que se procurou demonstrar é que as políticas sociais são componentes fundamentais nas estratégias de desenvolvimento do capitalismo dos países europeus, tendo adquirido sua forma mais completa e centralizada nos trinta anos que se seguiram ao término da II Guerra Mundial. Embora tenham passado por mudanças significativas a partir de meados dos anos 1970, as políticas sociais não perderam sua centralidade, mesmo em situações onde a lógica das políticas econômicas passou a submeter e a condicionar seu desenvolvimento. As conseqüências do aumento da pobreza e da desigualdade social, vinculados a esse processo, tiveram como resultado o aumento das tensões políticas e sociais nos países onde esses fenômenos ocorreram produzindo, por sua vez, instabilidade na organização social no qual o sistema econômico está inserido. Nesse sentido, as políticas sociais passaram a ser fundamentais para garantir a estabilidade política e social dos sistemas, condição necessária para que as transformações econômicas sejam exitosas.

## Capítulo 3

### A Centralidade das Políticas Sociais no Capitalismo Britânico no Pós-II Guerra Mundial

#### Introdução

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise do processo de institucionalização das políticas sociais no Reino Unido, tendo como contexto o comportamento da economia no período Pós-II Guerra Mundial. Isso se faz necessário por dois motivos: em primeiro lugar, pelo fato deste período ter marcado uma ruptura em relação às políticas econômicas que predominaram nos anos anteriores à Guerra. Como foi analisado nos capítulos anteriores, as políticas que prevaleceram nas primeiras décadas do século XX concebiam o sistema econômico através da primazia do mercado, sendo que o papel do Estado era secundário, ou seja, restrito a questões como segurança e garantia dos direitos de propriedades. O fim dos conflitos armados trouxe consigo a necessidade de superação desta visão de mundo, mediante introdução de novas concepções de política econômica, que atribuíam ao Estado papel central nas estratégias de desenvolvimento dos países.

Em segundo lugar, pelo fato destas novas políticas econômicas (materializadas no keynesianismo e em suas variantes) abrirem espaço para uma articulação positiva com as políticas sociais, o que possibilitou a formação de um modo de regulação específico, cujas principais características, se encontram no Keynesian Welfare National State (KWNS) desenvolvido por Jessop (2002). Nesse sentido, torna-se importante a análise do movimento que conduziu a articulação entre essas duas políticas, fato que permitirá que se desvendem a natureza de ambas.

Para alcançar os objetivos propostos este capítulo se dividirá em duas partes. Na primeira será feita uma caracterização da economia britânica no Pós-II Guerra Mundial, onde serão ressaltados os principais fatores que levaram a adoção de uma política econômica que reunia elementos do keynesianismo, dentro de um arcabouço conceitual marcadamente neoclássico. Posteriormente serão discutidas as relações entre política econômica e social, onde se procurará mostrar a importância das políticas de pleno emprego como elo articulador das respectivas políticas.

A segunda parte aprofunda a discussão anterior através da análise do processo de institucionalização de três políticas: a de manutenção da renda; a de saúde; e a de habitação. A

escolha das referidas políticas se deve ao fato das mesmas apresentarem naturezas distintas, que são reflexos dos seus processos de institucionalização, embora as mesmas tenham sido concebidas dentro do contexto de expansão dos direitos sociais para toda a população. A análise da institucionalidade destas políticas fornecerá as bases para quando forem analisados, no próximo capítulo, suas reações em relação ao processo de reestruturação das políticas sociais nos anos de 1980.

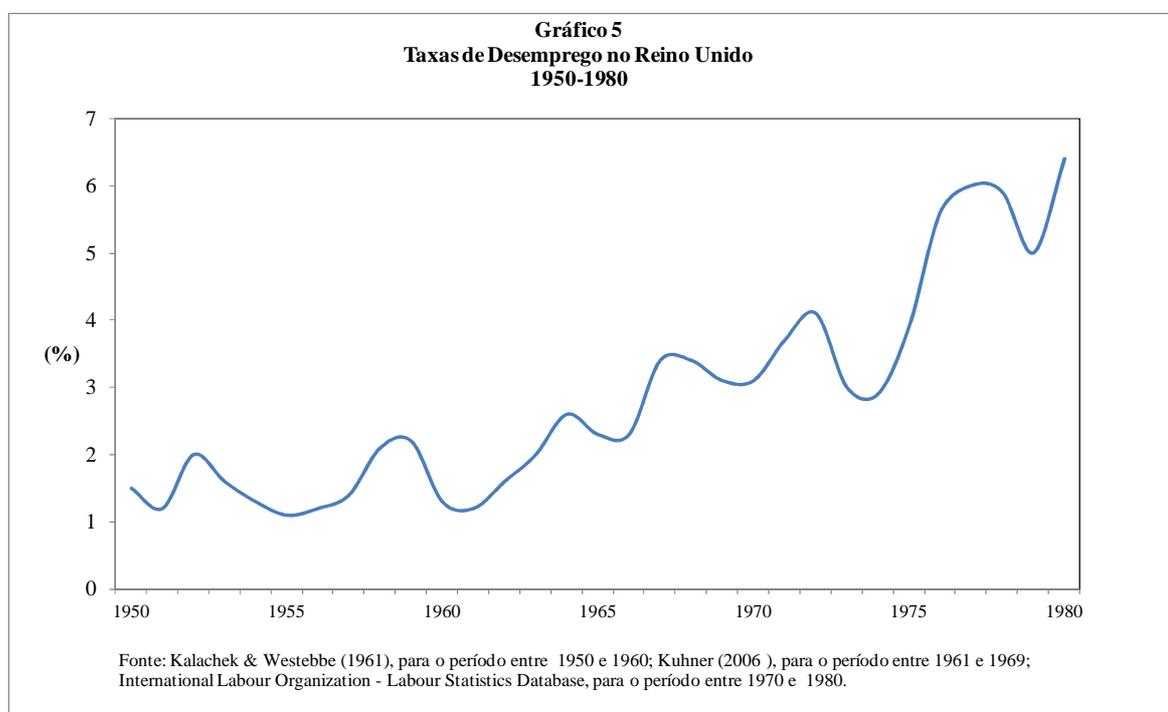
### **3.1. A Centralidade das Políticas Sociais no Contexto do Modelo de Desenvolvimento Britânico no Pós-II Guerra Mundial**

Como foi discutido no primeiro capítulo, o fim da II Guerra Mundial produziu o fortalecimento dos laços de solidariedade e coesão no seio da população britânica, que passou não apenas a demandar melhorias das condições de vida, como também a refutar as políticas econômicas e sociais do período anterior à Guerra, marcadas pela fragmentação institucional e pela primazia do mercado na busca da eficiência econômica e de justiça social. Buscava-se, desta forma, a construção de um modelo de desenvolvimento que unisse crescimento econômico com desenvolvimento social, o que refletia o fortalecimento das instituições políticas representativas da sociedade britânica, como os sindicatos, que, munidos de direitos sociais e civis conquistados nos dois séculos anteriores, buscavam agora a conquista da cidadania social. As políticas sociais não mais deveriam ser vistas como residuais e voltadas apenas para aqueles indivíduos que estivessem inseridos no mercado, mas se constituiria num direito social, cuja extensão para toda a população marcaria a ruptura com as políticas liberais, trazendo o Estado para o centro da estratégia de desenvolvimento do país.

É dentro deste ambiente marcado pela necessidade de novas ideias que se inserem tanto o Relatório Beveridge quando os trabalhos de Keynes em especial na obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936. Como colocado no capítulo anterior, as ideias de ambos os autores foram fundamentais para a articulação entre as políticas econômicas e sociais, consolidadas no modelo chamado por Jessop (2002) de Keynesian Welfare National State (KWNS). Ambos concebiam a busca pelo pleno-emprego como a chave para garantir melhores condições de vida para a população britânica, assim como concebiam o Estado como a instituição ideal para conduzir o capitalismo na consecução desse objetivo. Enquanto Keynes se preocupava em apontar as formas pelas quais as políticas

econômicas produziram o pleno emprego, Beveridge mostrava ser essa meta fundamental para que seu sistema de proteção social fosse universal<sup>67</sup>.

De fato, como mostra o Gráfico 5, a taxa de desemprego no Reino Unido atingiu a média de 2% no período entre 1950 e 1970 (1,5% entre 1950 e 1960), justamente na fase de consolidação do Welfare State britânico. Pode-se dizer, dessa forma, que as políticas econômicas implementadas neste período estiveram voltadas especialmente para o fomento do pleno-emprego, o que foi de fundamental importância para a efetiva institucionalização das políticas de proteção social no Reino Unido.



Em termos gerais, pode-se dizer que as relações entre política econômica e social no Reino Unido adquiriram uma forma peculiar nesta fase, pois, ao contrário de países como França e Alemanha, onde o aumento das transferências sociais ocorreu concomitante ao

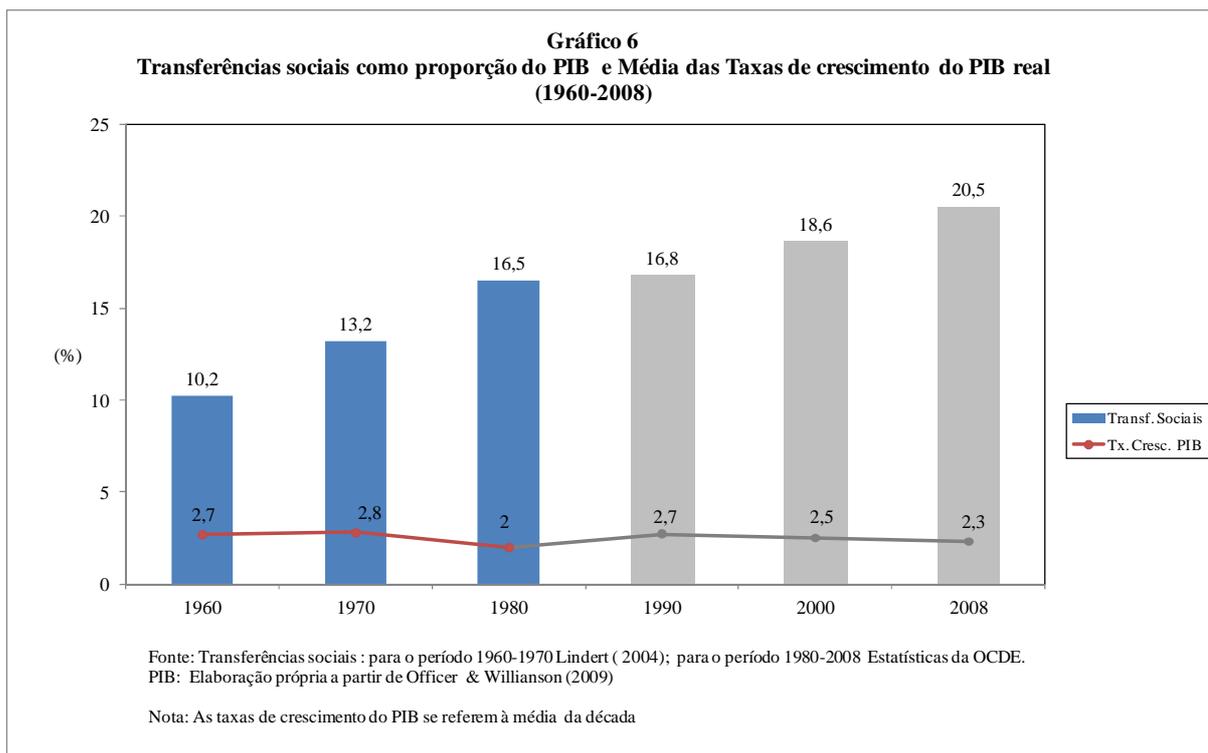
<sup>67</sup> Como será analisado mais à frente a base do sistema Beveridiano se encontra no seguro social, ou seja, benefícios como auxílio saúde, desemprego, funeral, aposentadoria e pensão por morte só seriam concedidos para quem estivesse empregado, ficando aqueles que não tivessem meios de contribuir nem renda suficiente vinculados ao sistema de assistência social. O pleno emprego, para Beveridge, não apenas garantiria o acesso a tais benefícios para todos os trabalhadores, aumentando igualmente a arrecadação tributária do país, viabilizando, com isso, as demais políticas, em especial as vinculadas à prestação de serviços, como políticas educacionais, de saúde e de habitação, cuja fonte de financiamento provinha dos recursos orçamentários do país.

aumento expressivo do PIB<sup>68</sup>, naquele país o aumento destas transferências teve lugar em um cenário de taxas modestas de crescimento<sup>69</sup>. Esta tendência pode ser vista na análise do Gráfico 6, o qual expõe uma série histórica com informações sobre a evolução das transferências sociais e as taxas de crescimento do PIB real no Reino Unido entre 1960 e 2008. Enquanto as primeiras apresentaram crescimento significativo ao longo de todo o período - inclusive nas décadas de oitenta e noventa, período marcado pela prevalência das políticas neoliberais – as taxas de crescimento do PIB se mantiveram em percentuais relativamente baixos, quando comparado com os principais países europeus. Este comportamento indica a importância que as políticas sociais adquiriram na sociedade britânica, ou seja, mesmo com baixo dinamismo econômico, os recursos destinados às transferências sociais tiveram aumento proporcional significativo ao longo das décadas.

---

<sup>68</sup> Em 1970 as transferências sociais na França e Alemanha chegavam a, respectivamente, 16,7% e 19,5% do PIB, ao passo que no Reino Unido este percentual era de 13,2%. O PIB per capita, por sua vez, teve um crescimento médio de, respectivamente, 4,1% e 5% entre 1950 e 1973 na França e na Alemanha e apenas 2,5% no Reino Unido (Korpi, 1985 e Lindert, 2004).

<sup>69</sup> Acadêmicos e políticos vinculados ao pensamento neoliberal colocam no excesso de gastos sociais a razão para que as taxas de crescimento econômico não atinjam seu potencial máximo, já que recursos são desviados das atividades produtivas para a proteção social. Autores como Korpi (1985) e Lindert (2004), no entanto, refutam esta hipótese, mostrando, por outro lado, que os gastos sociais contribuíram para o crescimento econômico europeu no Pós-II Guerra Mundial. No caso britânico, Harris (1990), procura mostrar que não houve deslocamento dos gastos direcionados à atividade econômica para custear o Welfare State, o que seria o responsável pelo baixo crescimento de sua economia. A partir da compilação de uma série de trabalhos estatísticos a autora mostra que o Welfare State britânico consumiu relativamente menos recursos do que os estados de bem-estar sociais de países como Alemanha e França, onde as taxas de crescimento do PIB foram expressivas. Dessa forma, não há como afirmar que os gastos sociais inibiram o crescimento econômico no Reino Unido.



Neste período a política econômica no Reino Unido apresentou algumas peculiaridades que estão relacionadas à influência de fatores históricos e institucionais, responsáveis pelo baixo dinamismo de sua economia quando comparado aos principais países europeus. Em primeiro lugar cabe ressaltar as constantes crises no balanço de pagamentos, oriunda basicamente das dívidas acumuladas durante a II Guerra Mundial, que consumiam uma elevada fatia dos recursos nacionais para o seu pagamento, comprometendo, com isso, o investimento produtivo. É importante mencionar, igualmente, os impactos negativos da libra esterlina sobrevalorizada sobre as vendas de produtos britânicos no mercado internacional, que, além de reduzirem a competitividade internacional destes produtos, agravavam ainda mais os problemas com o balanço de pagamentos, através do crescente déficit comercial (Judt, 2008).

Por fim, destaca-se o elevado custo de produção da indústria britânica, gerado basicamente pela ausência de investimentos tanto na modernização dos parques fabris quanto na pesquisa e desenvolvimento de novas técnicas de produção. Este fator é consequência da ausência histórica de articulação entre o capital produtivo, o Estado e o capital financeiro, o que comprometeu não apenas as linhas de financiamento da produção, como também impediu que a indústria britânica apresentasse ganhos de produtividade significativos, quando comparado, por exemplo, com a indústria alemã (Judt, 2008). Este fator se mostrou mais

importante do que o peso dos salários dos trabalhadores nos custos de produção, já que os mesmos estavam comprometidos pela baixa produtividade, bem como pelo fato do governo negociar junto aos sindicatos o controle salarial, como forma de conter a pressão inflacionária.<sup>70</sup>

Desta forma, o Estado britânico no Pós-II Guerra Mundial apresentava alguns indícios de enfraquecimento. Em virtude deste contexto, alguns autores, como Tomlinson (1981) afirmaram que o Keynesianismo nunca vigorou no Reino Unido, sendo confundido, por outro lado, com a ideologia do socialismo, a qual prevaleceu entre os trabalhistas no período imediatamente posterior a II Guerra Mundial e que buscava, assim como o keynesianismo, o fim do desemprego.

Escrevendo com o objetivo de refutar a referida argumentação, Schott (1982) problematiza o significado de políticas econômicas keynesianas, sugerindo que o prevaleceu no Reino Unido foi uma das variantes desta corrente de pensamento, a chamada síntese neoclássica<sup>71</sup>, a qual agrega alguns elementos da teoria keynesiana à estrutura de funcionamento da economia neoclássica. Em linhas gerais os adeptos da síntese neoclássica consideravam que as ideias de Keynes (2007) só seriam válidas no caso específico em que os preços e salários não fossem flexíveis, o que comprometeria o equilíbrio com pleno emprego. Para eles, uma situação como esta demandaria a intervenção do Estado, através de políticas econômicas expansivas, como forma de estimular a demanda agregada, elevando o produto potencial a um nível de equilíbrio com pleno emprego<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Isto não significa dizer que os sindicatos não tinham poder no Reino Unido neste período. Pelo contrário. De acordo com Fraser (2009) os mesmos possuíam canais de comunicação formalizados junto aos governos, o que ampliava a influência dos trabalhadores sobre a condução da política econômica, em especial sobre a política salarial e a política de investimentos produtivos. De acordo com Judt (2008) os sindicatos participavam ativamente nas decisões sobre a distribuição regional dos investimentos industriais, onde a alocação de recursos seguia a lógica determinada pelos interesses políticos, em detrimento dos econômicos.

<sup>71</sup> A síntese neoclássica teve como origem o trabalho desenvolvido por Hicks em 1937, no qual o autor considerou a “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” de Keynes (1936) como um caso particular da teoria neoclássica. Em outras palavras, objetivava-se reunir as teorias neoclássica e keynesiana numa teoria mais geral, a qual estava fundamentada nos pressupostos neoclássicos de equilíbrio geral walrasiano. De forma resumida, considera-se nesta teoria que o equilíbrio com pleno emprego seria atingido quando os preços e os salários nominais forem flexíveis, pressupostos que se encontram na teoria neoclássica. Na hipótese de os salários não serem flexíveis – em virtude da influência dos governos e sindicatos – o equilíbrio de curto prazo seria atingido sem o pleno emprego, abrindo caminho para a intervenção do governo através da implementação de políticas econômicas expansionistas, de forma a estimular a demanda agregada, o que formava a vertente keynesiana do modelo (Silva, 1997). No Reino Unido Pós-II Guerra Mundial, o fortalecimento dos sindicatos impediu a queda dos salários nominais como alternativa neoclássica a obtenção do pleno emprego, obrigando o governo a intervir mediante acordos com sindicatos, como forma de restringir os ganhos salariais. Objetivava-se com isso garantir não apenas o pleno emprego, mas também o controle da inflação.

<sup>72</sup> A síntese neoclássica predominou como corrente de pensamento econômico durante a década de cinquenta e sessenta, em especial na Europa. As críticas aos seus fundamentos, bem como à sua interpretação do pensamento

Em sua argumentação o autor critica a visão restrita de Tomlinson (1981), a qual concebe as políticas econômicas keynesianas como àquelas que visam atingir o pleno emprego unicamente através de uma política fiscal expansionista e deficitária, sem considerar, por exemplo, as relações que estas políticas estabelecem com as políticas de renda e de salários, necessárias para a manutenção do pleno emprego, num contexto de rigidez dos preços relativos. Schott (1982) procura mostrar que um Estado pode ser considerado keynesiano numa acepção mais ampla, ou seja, com um papel substitutivo ao mercado na provisão e financiamento da produção. Mas também, como na síntese neoclássica, o pleno emprego pode ser alcançado através de um papel mais restrito do Estado, influenciando indiretamente o investimento privado, através da administração da demanda agregada, ou seja, através do estímulo a produção (via política fiscal expansionista) e do controle dos salários e sua relação com o preço da economia. Em suas palavras:

“Within the broad church of Keynesianism, differences are then apparent over the form that state intervention should take to achieve economic stability and full employment, and how viable these policies are likely to be. The differences in the form of policy range from quite limited state intervention, where the state simply influences private investment indirectly by managing aggregate demand, to a wider state role, where state expenditure itself supplants private investment as the principal driving force behind economic activity. **The more limited variant of Keynesianism is the neoclassical synthesis <...>.**” (Schott, 1982, p. 295, Grifos Nossos)

Para ilustrar sua argumentação, o autor dividiu sua análise da política econômica britânica em dois períodos: o primeiro, que compreende os anos de 1940-1945, foi marcado pela utilização de políticas keynesianas no sentido mais amplo, ou seja, durante a guerra o Estado atuou não apenas no gerenciamento da demanda agregada, mas interveio direta e igualmente no planejamento (industrial) e na produção, de forma a garantir os recursos necessários para o país enfrentar os desafios de recuperação econômica. O crescimento da produção industrial levou ao aumento do emprego e dos salários, concedendo não apenas maior poder de barganha aos trabalhadores que se organizavam cada vez mais em

---

keynesiano, no entanto, foram constantes neste período, levando a que fossem chamados, por exemplo, de “keynesianos neoclássicos” ou “keynesianos bastardos” (Tadeu Lima, 1992) As principais críticas à síntese neoclássica originaram-se de autores Pós-Keynesianos, que procuravam resgatar o pensamento original de Keynes. Como exemplo, enquanto a síntese neoclássica concebia a determinação dos salários e do emprego como um processo só, Keynes o via de forma dissociada, isto é, enquanto os salários eram determinados pela barganha entre trabalhadores e capitalistas, o emprego dependia das expectativas de investimento dos empresários, calcadas, por sua vez, na demanda efetiva da economia. Em outras palavras, a síntese neoclássica forneceu um instrumental de política econômica, no qual interpretava as ideias de Keynes através da lógica de pensamento da economia neoclássica.

sindicatos<sup>73</sup>, como também aumentando a demanda agregada da economia. A título de ilustração, entre 1939 e 1943 o PIB per capita do Reino Unido cresceu a uma taxa anual de 5%, muito superior aos 2,5% observados no período 1950-1973 (Officer & Willianson, 2009).

O período subsequente (1945-1964) foi marcado pela restrição das políticas keynesianas em sua acepção mais ampla, tendo o Estado se voltado para administração da demanda agregada<sup>74</sup>. As elevadas dívidas acumuladas durante a Guerra, em especial junto ao setor financeiro norte-americano, e a necessidade de reorientar a produção para setores de bens de consumo, enfraqueceram as características tipicamente keynesianas do Estado britânico. Cabe mencionar, além disso, a influência que os sindicatos exerciam na concepção das políticas econômicas, em especial na priorização das políticas direcionadas ao pleno emprego. Num momento em que os formuladores de política utilizavam a Curva de Phillips<sup>75</sup> como instrumento de política econômica, o crescimento do emprego era compensado pela negociação, junto aos sindicatos, da estabilidade dos salários, como forma de evitar a inflação<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Em trabalho clássico, Kalecki (1980) procura mostrar os efeitos políticos que o pleno emprego pode gerar nas relações entre capital e trabalho. Para ele os capitalistas levam mais em consideração as conseqüências políticas do pleno emprego do que as econômicas, devido ao aumento do poder que a primeira traria para os trabalhadores. Nesse sentido, tendem a abrir mão de maiores ganhos advindos do aumento do pleno-emprego, em prol de uma maior taxa de desemprego, como forma de reduzir o poder dos trabalhadores. Dentro desta linha de análise, Schott (1982) aponta que a forte mobilização dos sindicatos no Reino Unido levou a formalização de canais de comunicação entre estes e os governos que, juntamente com a iniciativa privada, influenciavam nas decisões relativas à política econômica durante todo o período de efetivação do Welfare State. O enfraquecimento dos sindicatos só ocorreu com as transformações no campo da economia a partir dos anos 80 e da implementação de políticas ortodoxas pelo Partido Conservador.

<sup>74</sup> Fraser (2009) mostra, no entanto, que o período posterior ao final da II Guerra Mundial foi marcado por uma intensa nacionalização de bancos, empresas aéreas, de gás, trens e portos por parte do Partido trabalhista. Nessa mesma linha, Glennester (2007) sugere que neste período o trabalhismo estava fortemente influenciado pelas ideias socialistas, o que justificava a forte intervenção estatal na atividade econômica. Dessa forma, e seguindo a linha dos referidos autores, a mudança na orientação das políticas econômica veio apenas com a chegada do Partido Conservador ao poder em 1951. Para fins analíticos, no entanto, manter-se-á a periodização de Schott (1982) como forma de separar o período da Guerra do Pós-Guerra.

<sup>75</sup> A ideia básica da Curva de Phillips, desenvolvida inicialmente pelo economista neozelandês William Phillips, era de que havia uma correlação não-linear e negativa entre as taxas de desemprego e a inflação. A partir de estudos sobre as relações entre as taxas de crescimento dos salários nominais e a taxa de desemprego no Reino Unido entre 1861 e 1957, Phillips concluiu que o aumento dos salários está relacionado ao aumento da inflação, já que os primeiros sobem em situações onde o desemprego está em queda. Dessa forma, foi estabelecido uma relação inversa entre a taxa de desemprego e a inflação. Cabe notar que o instrumental teórico da Curva de Phillips foi absorvido pelos adeptos das políticas econômicas da síntese neoclássica. Sua utilização, no entanto, se tornou limitada a partir da década de 70, quando a crise mundial promoveu situações onde o aumento do desemprego convivia com altas taxas de inflação – a chamada estagflação.

<sup>76</sup> Na visão de Schott (1982) a adoção das políticas da síntese neoclássica e o abandono das políticas tipicamente keynesianas contribuíram para a crise da economia inglesa do final da década de 70. Isto porque aquela conjugava a manutenção de elevados níveis de emprego com baixos índices de inflação, num contexto de crescimento econômico moderado. Este equilíbrio era alcançado mediante acordo com os sindicatos para o

Em suma, a combinação de fatores institucionais e históricos contribuiu para que o Estado britânico formalizasse as ideias keynesianas dentro do aparato conceitual da síntese neoclássica, ou seja, as políticas econômicas se voltaram basicamente para corrigir as distorções no mercado provocadas pela rigidez dos salários. Nas palavras de Hall (1990):

**“<...>. Once adapted to the organization of the British financial system, Keynesian ideas were institutionalized into the procedures of the British Treasury and formalized as the ‘neo-classical synthesis’ in many standard texts. They specified what the economic world was like, how it was to be observed, which goals were attainable through policy, and what instruments should be used to attain them. They became the prism through which policy-makers saw the economy as well as their own role within it” (Hall, 1990, p.7, Grifos Nossos)**

A análise do trabalho de Schott (1982) fornece elementos para que se estabeleçam associações entre as características da política econômica do Pós-II Guerra Mundial e a criação de um sólido e extenso sistema de proteção social no Reino Unido, tendo como contexto as modestas taxas de crescimento do produto. Como o foco da política econômica neste período estava, por um lado, na promoção do pleno emprego e, por outro, no controle inflacionário, a administração da demanda agregada pelo Estado se dava no sentido de estimular o consumo dentro de uma margem que não exercesse pressão inflacionária. Ocorre que, embora baixos, se comparado aos demais países europeus<sup>77</sup>, as taxas de crescimento do PIB e do PIB real per capita britânico tiveram seus maiores percentuais entre 1950 e 1970, exatamente na fase de consolidação do Welfare State, como mostra o Gráfico 7.

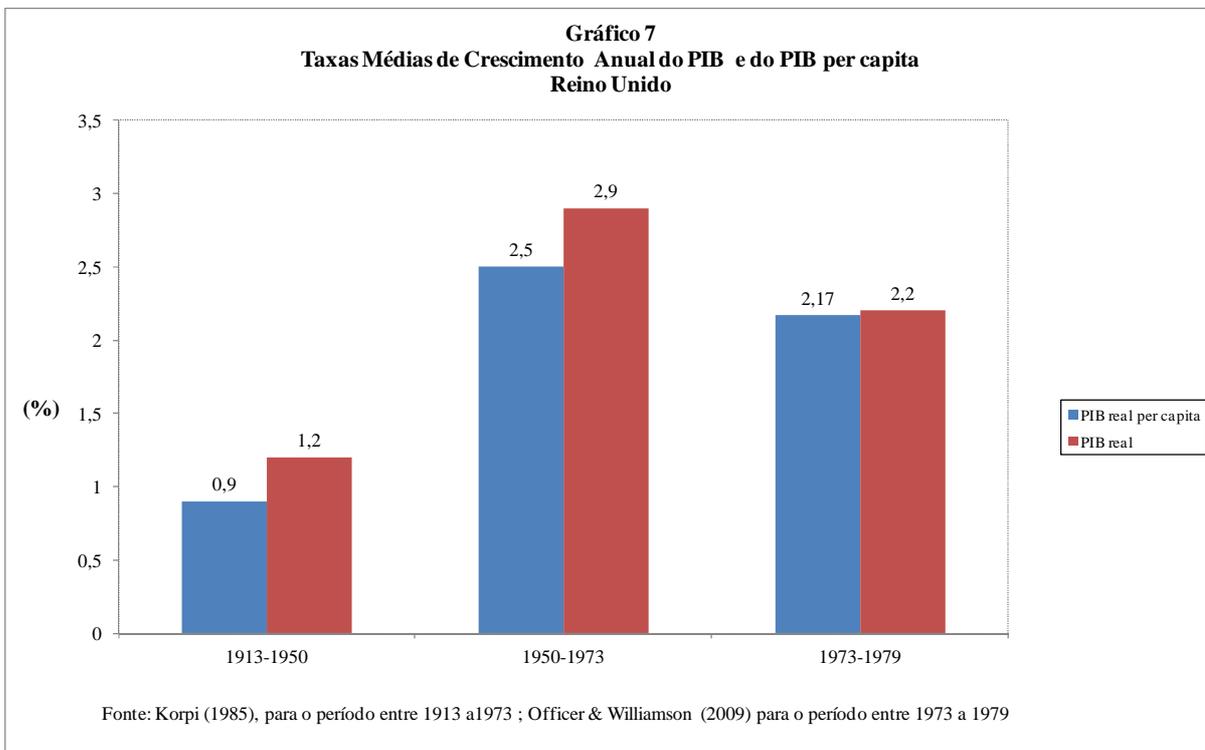
Nesse sentido, a instituição de uma série de políticas de manutenção de renda neste período, como as de assistência social, seguro desemprego, e benefícios para famílias, em conjunto com as políticas de pleno emprego garantiam o aumento do potencial de consumo das famílias – em especial das famílias pobres que, segundo Keynes (2007), tinham uma propensão marginal a consumir elevada – levando ao aumento da arrecadação tributária, o que viabilizava a implementação de uma série de políticas sem contrapartida contributiva, como saúde, educação e habitação. Pelo lado das políticas contributivas, a manutenção do pleno

---

controle dos salários que, no entanto, gerava constantes tensões, resultando numa permanente pressão inflacionária. O aumento desta veio no bojo da crise da década de 70, quando a queda da produção não ocorreu mediante redução dos salários, abrindo caminho para a introdução de políticas de cunho ortodoxo, como o Monetarismo.

<sup>77</sup> De acordo com informações coletadas do trabalho de Korpi (1985), dentre os 13 países europeus tomados como base para a análise do capítulo 2 o Reino Unido apresentou as menores taxas de crescimento do PIB per capita entre 1950 e 1970. Na média esses países tiveram um crescimento de 3,6% neste período. Os países que tiveram os maiores crescimento foram Áustria (5%), Alemanha (5%), Itália (4,8%), Finlândia (4,2%) e França (4,1%). A Irlanda (2,9%) foi o país cujas taxas de crescimento do PIB per capita ficaram mais próximas à do Reino Unido.

emprego viabilizava a contribuição da quase totalidade dos trabalhadores para um esquema de seguro social, garantindo o acesso a uma série de benefícios, além de uma aposentadoria padrão.



Se, por um lado, a abordagem do *welfare economics* permite que se estabeleçam interações entre as políticas sociais e as políticas econômicas no período do Pós-II Guerra Mundial para o Reino Unido, por outro, ela não consegue explicar, sozinha, as razões que levaram ao crescimento dos gastos sociais, em um contexto de baixo crescimento econômico relativo. Este comportamento peculiar pode estar relacionado ao papel diferenciado que as políticas sociais assumiram no caso britânico, que não se restringiu apenas a garantir a correção das falhas de mercado, refletindo, por outro lado, as próprias características desta sociedade<sup>78</sup>, que buscava na consolidação do Welfare State a proteção contra os riscos e

<sup>78</sup> Em poucas palavras e com base no que já foi discutido nos capítulos anteriores a sociedade britânica no Pós-II Guerra Mundial tinha como característica básica: a) a rejeição aos valores liberais que faziam parte da sociedade vitoriana do final do século XIX e que prevaleceram até antes da II Guerra Mundial; b) uma solidariedade entre as classes sociais, em virtude dos estragos produzidos no território britânico pelos conflitos armados; e c) pelo fortalecimento do movimento sindical e seu papel fundamental na conquista da cidadania social, que permitiu a extensão dos direitos sociais para toda a população. Estes fatores produziram uma sociedade coesa do ponto de vista político e social, o que explica não apenas a centralidade que as políticas sociais ocuparam no âmbito, inclusive, dos governos conservadores neste período, mas também perante fatores relativos à eficiência econômica.

incertezas produzidos pelo sistema econômico<sup>79</sup>. Embora tratando do pleno emprego, a seguinte passagem de Judt (2008) sintetiza bem a importância concedida à questão social em relação ao crescimento econômico:

“Na verdade o pleno emprego era o maior objetivo social de todos os governos britânicos naqueles anos (no pós-II Guerra). A determinação de evitar a volta aos horrores dos anos 30, quando homens e maquinas deterioraram devido à inatividade, superava qualquer consideração de crescimento, produtividade ou eficiência.” (Judt, 2008,p.365; parênteses nossos)

Pode-se dizer, dessa forma, que o referido padrão de proteção social apresenta variações em relação ao Keynesian Welfare National State desenvolvido por Jessop (2002), em pelo menos dois pontos importantes. Em primeiro lugar devido ao fato das políticas econômicas não terem sido implementadas no âmbito de um Estado keynesiano na sua acepção mais ampla, ou seja, a adoção da síntese-neoclássica como base da política econômica, traz para o centro da análise a necessidade de se equilibrar as políticas direcionadas ao pleno emprego com a implementação de políticas de controle dos preços relativos, em especial da inflação. Esta característica tende a reduzir os efeitos expansivos que a articulação entre as políticas econômicas e as políticas sociais produzem sobre o crescimento econômico. Em segundo lugar, por considerar o forte papel que as instituições políticas e sociais tiveram na consolidação do modelo, o que ajuda a explicar o fato de as baixas taxas de crescimento econômico não terem impedido a expansão do gasto social.

Cabe destacar, no entanto, que este padrão de proteção social apresenta o mesmo nível de centralidade conferido ao KWNS, ou seja, seu funcionamento garante a reprodução das relações capitalistas de produção, seja no nível mais superficial - em que as políticas sociais contribuem para a eficiência do mercado - seja no nível mais profundo, onde elas condicionam o desenvolvimento do sistema econômico às características da sociedade britânica.<sup>80</sup> A forma assumida por este padrão de proteção social está na universalização do acesso a serviços básicos, como saúde, educação e habitação, em conjunto com a garantia de

---

<sup>79</sup> É dentro deste contexto que se pode compreender o crescimento dos gastos sociais, mesmo no período marcado pela introdução das ideias neoliberais, como nos anos 80 e 90. Como será visto adiante, o processo de desregulamentação econômica não surtiu os efeitos desejados quando houve a tentativa de descolamento do sistema econômico da base política e social no qual estava embebido. Embora algumas políticas tenham sido reestruturadas e seus benefícios condicionados à lógica das políticas econômicas ortodoxas, sua presença ainda continuou forte, evidenciando a importância das políticas sociais para o processo de reprodução do capitalismo.

<sup>80</sup> Cabe destacar que no caso do Reino Unido, o papel mais profundo das políticas sociais ganhou mais evidência no período Pós-II Guerra Mundial, já que houve avanço da cobertura social, mesmo sem crescimento expressivo do PIB.

uma renda para todos os cidadãos que estejam ou não no mercado de trabalho<sup>81</sup>. A próxima seção procura discutir com mais profundidade este padrão de proteção social, ao analisar as principais características das políticas de saúde, habitação e manutenção da renda desde o Pós-II Guerra Mundial até a chegada ao poder da Primeira Ministra Margareth Thatcher, em 1979.

### 3.2. Análise setorial das Políticas Sociais no Pós-II Guerra Mundial

O aprofundamento da análise do padrão de proteção social britânico, mediante a descrição da origem e institucionalização de algumas importantes políticas sociais, mostra diferenças significativas em suas concepções, inclusive no que se refere ao quesito eficiência e justiça social. De acordo com Barr (1993) o mercado, sozinho, não garante o acesso a serviços de saúde, habitação e rendimento para todos os indivíduos, tendo o Estado a função de corrigir essas distorções, proporcionando os serviços a todos aqueles que dele necessitem. A forma como esses serviços serão providos, no entanto, varia de acordo com as características institucionais de cada política, sendo a de saúde aquela onde os critérios de eficiência e justiça social se aplicam da forma mais completa. As políticas de manutenção da renda, embora formem um sistema de ampla cobertura, atingem o universalismo através de dois sistemas: o contributivo (via mercado de trabalho) e o não-contributivo (via assistência social). Por fim a política de habitação, embora tenha atingido sua meta de redução do déficit habitacional, não atingiu a eficiência alocativa com justiça social.

Cabe destacar alguns fatores de ordem histórica e institucional, que irão balizar o desenvolvimento das políticas sociais no Reino Unido no Pós-II Guerra Mundial. No primeiro caso, a aprovação, no período 1944-1948, de uma série de relatórios direcionados a políticas específicas, reflete a necessidade das políticas sociais assumirem a centralidade do modelo de desenvolvimento que estava se formando. Nesse sentido, a instituição do *Family Allowance*

---

<sup>81</sup> Harris (1990) ressalta uma importante característica do sistema de proteção social no Reino Unido. Para ela a principal marca do Welfare State britânico não se encontra nos regimes contributivos, mas sim no regime não contributivo, especialmente na provisão de serviços públicos universais, como saúde e educação. No caso do sistema contributivo seu universalismo é colocado em dúvida, já que só aqueles que se encontram no mercado de trabalho estão aptos a receber os benefícios. Para os que se encontram desempregados há uma rede assistencial, cujos benefícios, residuais, se esgotam no momento em que o indivíduo entra no mercado de trabalho. É como se o seguro e a assistência social formassem um sistema que, embora não sejam universais separadamente, adquirem aspectos universais quando atuam em conjunto. Nas palavras da autora: “<...> *contrary to what most academic commentators and popular folk-lore have believed, it was not contributory social insurance, but 'free' services financed out of direct taxation that was the most marked characteristic of Britain's welfare state system in the thirty years after the Second World War.*” (Harris, 1990, P.184, Grifos Nossos)

*Act (1945), do National Health Service Act (1946), do National Insurance Act (1946) e do National Assistance Act (1948)* podem ser compreendidas dentro deste contexto,

Em segundo lugar, encontra-se o processo de centralização administrativa destas políticas, o que mostra o fortalecimento do poder central no período imediatamente posterior à II Guerra Mundial. A até então fragmentação institucional que caracterizou algumas dessas políticas, se refletiu na ausência de mecanismos que articulassem sua concepção e coordenação com uma estrutura de poder mais centralizada. A criação de Departamentos e Ministérios, assim como o remanejamento e unificação de políticas que atuavam em diferentes esferas territoriais revelam a busca pela centralização decisória das mesmas, ainda que sua execução tenha permanecido descentralizada.

### **3.2.1. As Políticas de Manutenção da Renda**

O desenvolvimento das políticas direcionadas à manutenção da renda no Reino Unido ocorreu no sentido de universalizar a cobertura para toda a população, o que pôde ser realizado através da consolidação de dois tipos de regimes: o primeiro, de natureza contributiva, visava a concessão de uma aposentadoria, cujo valor básico e padronizado, se destinava a todos os trabalhadores, os quais também teriam direito a uma série de outros benefícios, vinculados à contribuição. O segundo sistema, de natureza não-contributiva, se destinava a amparar aqueles indivíduos que não estivessem no mercado de trabalho, ou cuja renda do trabalho não atingisse o mínimo necessário para sua subsistência. Esses benefícios possuíam caráter assistencial e seu financiamento se dava através dos recursos do orçamento destinados à seguridade social.

No primeiro caso, destaca-se a publicação do National Insurance Act de 1946 que seguiu os preceitos contidos no Relatório Beveridge, que defendia o estabelecimento de uma aposentadoria básica a partir de uma contribuição semanal de valor único (*flat rate*) para todos os trabalhadores. Os benefícios seriam igualmente os mesmos e sua magnitude se encontraria um pouco acima do nível de pobreza. A idéia contida nesse sistema era garantir uma aposentadoria mínima para todos os trabalhadores, deixando-os livres para complementá-la através de planos privados ou ocupacionais<sup>82</sup>. Além disso, a contribuição garantia ao

---

<sup>82</sup> Nota-se uma orientação liberal na concepção de seguro social desenvolvidas por Beveridge, ou seja, garantia-se uma renda mínima para todos os trabalhadores (universalismo restrito), deixando-os livres, no entanto, para buscar formas alternativas de complementação da renda, o que culminaria com diferenciais de rendimento como resultado do esforço individual de cada trabalhador.

trabalhador uma série de benefícios, como pensão por invalidez, seguro desemprego, auxílio “doença”, pensão para viúva e benefícios vinculados a maternidade<sup>83</sup>.

O segundo sistema se destinava aos trabalhadores cujo valor das aposentadorias não atingisse o mínimo necessário, ou aqueles indivíduos que estivessem fora do mercado de trabalho. Para estes foi criado um benefício assistencial, através do National Assistance Act de 1948. Esse benefício seria mínimo e concedido como uma forma de complementação (*means-tested*) da renda. Para Beveridge, o benefício assistencial era necessário, mas num montante mínimo, já que o foco do seu sistema estava no seguro social obrigatório, e valores assistenciais elevados poderiam desincentivar a busca por trabalho por parte dos indivíduos.

Outro benefício não contributivo foi estabelecido através do Family Allowance Act de 1945, que instituiu um benefício universal para todas as famílias que tivessem dois ou mais filhos. O valor desse benefício era semanal e concedido para cada criança com até 15 anos (até 18 anos caso esteja estudando), com exceção da mais velha. Da mesma forma que os benefícios assistenciais, os benefícios para famílias eram financiados com recursos do Tesouro Nacional.

A implantação e evolução do esquema de seguro social proposto por Beveridge recebeu inúmeras críticas, tantos dos adeptos do Partido Trabalhista quanto dos Conservadores. Em primeiro lugar, por ser um benefício *flat rate* e não proporcional a renda dos trabalhadores, a tentativa de elevação da contribuição prejudicaria os trabalhadores mais pobres, que pagariam um valor relativamente mais elevado do que os trabalhadores com salários maiores. Esta característica era agravada pelo fato dos benefícios e contribuições não serem reajustados pela inflação, o que corroía o poder de compra dos trabalhadores, fazendo com o que o benefício ficasse, ainda nos anos quarenta, abaixo dos níveis considerados por Beveridge como mínimos necessários (Fraser, 2009).

Em segundo lugar, e em função do que foi dito acima, muitos trabalhadores buscavam no benefício assistencial a complementação da sua renda, o que contrariava as ideias de

---

<sup>83</sup> A título de ilustração, em 2011 a taxa de reposição das aposentadorias era, em média, 32% dos salários da dos trabalhadores da ativa. Quando se considera os salários mais baixos e os mais altos, esses índices chegam a, respectivamente, 54% e 23%. Essas percentuais são baixos quando comparados com países como Suécia e Itália, cuja médias de reposição são de, respectivamente, 58% e 65% (Ver estatísticas da OCDE – [www.oecd.org](http://www.oecd.org)). Essas informações revelam o caráter residual das aposentadorias públicas no Reino Unido, ou seja, embora atinjam um número significativo de trabalhadores, os valores são reduzidos. Isto fica claro quando se observa que os gastos públicos aposentadorias representam apenas 5,4% do PIB britânico, proporção inferior à média dos países da OCDE que é de 7%. No caso das aposentadorias privadas o caso é diferente, cujos gastos atingem 3,2% do PIB, contra apenas 2,3% da média de todos os países da OCDE. Em outras palavras, o residualismo das aposentadorias estatais no Reino Unido é compensado pela expansão dos sistemas privados de aposentadoria.

Beveridge. Este concebia o sistema assistencial como residual. Segundo Fraser (2009), a instituição do seguro social (1946) veio antes da assistência social (1948), e assim os valores reais deste último se tornaram maiores do que os primeiros, o que forçou o aumento da sua demanda por parte da população. De acordo com Glennester (2007) o deslocamento dos benefícios do seguro social para o de assistência social se enraizou no sistema de seguridade social britânico, o que refletiu na elevada proporção de benefícios de caráter *means-tested* com que este país passou a contar. Para fins de exemplo, Barr (1993) afirma que no início dos anos 70 havia mais de 50 tipos de benefícios de caráter *means-tested* no Reino Unido.

Por fim cabe ressaltar que, enquanto Beveridge estabeleceu um prazo de 20 anos para o início da concessão destes benefícios, o Partido Trabalhista britânico começou a concedê-los ainda em 1946, que o produziu impactos significativos sobre as contas públicas. Sendo o sistema de seguro social financiado por contribuições dos trabalhadores, sob o formato *pay-as-you-go*, não houve tempo para a formação de um fundo, cujos recursos seriam destinados a pagar as primeiras aposentadorias.

Aos problemas técnicos se somaram os de caráter político, como o fato de o sistema não possuir apoio entre a classe média<sup>84</sup>, o qual foi fundamental no processo de consolidação do sistema de proteção social britânico. A universalização do acesso a serviços de saúde, educação e habitação por parte deste estrato populacional, não foi acompanhado pelo acesso a recursos significativos oriundos do seguro social, o que gerou críticas e pressões pela elevação destes benefícios. Dessa forma, a implantação do esquema proposto por Beveridge sofreu tanto de problemas de ordem técnica como política, comprometendo, com isso, sua efetiva institucionalização. Nas palavras de Fraser (2009):

“It was in the adaptation of the mainstream social security system that, over time, both parties gradually eroded the strict Beveridge principles of social insurance, because insurance benefits were never really adequate even in 1948. There was a persistent growth in National Assistance mainly to supplement inadequate insurance benefits, particularly pensions. This trend was encouraged by the willingness of governments to increase means-tested benefits more generously than the insurance benefits, mainly because it was cheaper to do so. During the 1950s it became increasingly clear that adequate pensions could not be financed from flat-rate contributions.” (Fraser, 2009, p.298)

---

<sup>84</sup> Nas palavras de Glennester (2007): “*Unlike other European and the United States social insurance schemes, its flat rate and minimalist character meant that social insurance in Britain never won the support of the vital middle class. They never identified with it or saw it as crucial to their security in old age. If they wanted a decent pension they soon learnt they had better join their own private occupational pension scheme. That was not to be true in Europe or in the United States.*” (Glennester, 2007, P.21, **Grifos Nossos**)

A fragilidade do sistema de seguro social no Reino Unido abriu caminho para que as políticas implementadas pelo Partido Conservador, entre 1951 e 1964, priorizassem as políticas assistenciais, o que era uma forma de colocar em prática as ideias de eficiência e focalização contidas no pensamento conservador. Mesmo na gestão dos trabalhistas foram feitas modificações importantes no sentido de ampliar a cobertura assistencial, como por exemplo, a mudança, em 1966, do nome National Assistance Benefits para Supplementary Benefits, o que, segundo Fraser (2009) retirou o estigma relacionado a concessão dos benefícios, aumentando sua demanda. Como coloca Glennester (2007; p.90): “*National Assistance was destined to become not a gradually declining bureaucracy, but a growing one. In the years between 1951 and 1963 the numbers on National Assistance were to rise from 1 million to 1.5 million.*”

Diversas tentativas foram feitas no sentido de mudar as características do seguro social instituído nos moldes beveridgianos. O objetivo, tanto de trabalhistas, como dos conservadores, era instituir uma contribuição que fosse proporcional aos ganhos dos trabalhadores, as quais gerariam benefícios diferenciados, contrariando, com isso, a ideia de universalismo básico contido no sistema de proteção social britânico<sup>85</sup>. Nesse sentido, algumas modificações foram sendo implementadas aos poucos, como a introdução, em 1959, do Graduated Retirement Benefit (GER), que era um tipo de aposentadoria estatal, cuja contribuição se baseava nos ganhos dos trabalhadores. Esse mesmo mecanismo foi introduzido em 1966, quando foram instituídos benefícios complementares de desemprego e de saúde, que se tornaram proporcionais aos ganhos dos trabalhadores (Barr, 1993).

A introdução de mudanças significativas no seguro social veio apenas em 1975 com a publicação do Social Security Act. Este documento representou, por um lado, a consolidação de uma série de reivindicações por modificações no seguro social e, por outro, refletiu o momento político pelo qual passava o Reino Unido, marcado pelo avanço da crise econômica. Nesse sentido a instituição, em 1978, da *State Earning Related Pensions Scheme* (SERPS) foi uma forma de conceder aos trabalhadores e à classe média, melhores benefícios, em troca do controle dos ganhos salariais, o que era uma das formas de controle da inflação crescente. O

---

<sup>85</sup> É importante ressaltar que alguns empregadores instituíram sistemas ocupacionais para seus funcionários neste período, seguindo a ideia de Beveridge, que defendia uma aposentadoria estatal mínima para todos os trabalhadores e a complementação através de esquemas privados, muitos dos quais tinham seus benefícios vinculados aos ganhos laborais. Cabe ressaltar, no entanto, que cerca de dois terços dos trabalhadores ainda dependiam exclusivamente da aposentadoria estatal, o que forçou os governos a implementarem, progressivamente, esquemas complementares de aposentadoria, vinculados aos ganhos dos trabalhadores (Bozio, Crawford, Tetlow, 2011)

sistema consistia na manutenção de uma aposentadoria estatal, baseada numa contribuição única e na concessão de um benefício único, nos moldes Beveridgianos. A “novidade” estaria no fato de estes valores serem corrigidos pelos ganhos dos trabalhadores da ativa, o que evitaria a migração para o sistema assistencial. Além disso, foi instituída uma pensão complementar baseada nos ganhos salariais dos trabalhadores<sup>86</sup>, ou seja, estes ganhariam uma aposentadoria estatal adicionada de uma segunda aposentadoria, cujo valor recebido seria igual a 25% por cada libra adicional paga (Glennester, 2007).<sup>87</sup>

Os benefícios de assistência social continuaram os mesmos, atuando como uma rede de proteção àqueles indivíduos que saíssem da cobertura do seguro social. Mas, em 1975, a promulgação do Child Security Act, promoveu uma mudança substancial nos benefícios direcionados às famílias. Este documento aboliu o incentivo dado às famílias (*family allowance*), substituindo-o por benefício para todas as crianças (*Child Benefit*), incluindo o filho (a) mais velho. Além disso, uma complementação era dada para crianças criadas por pais solteiros.

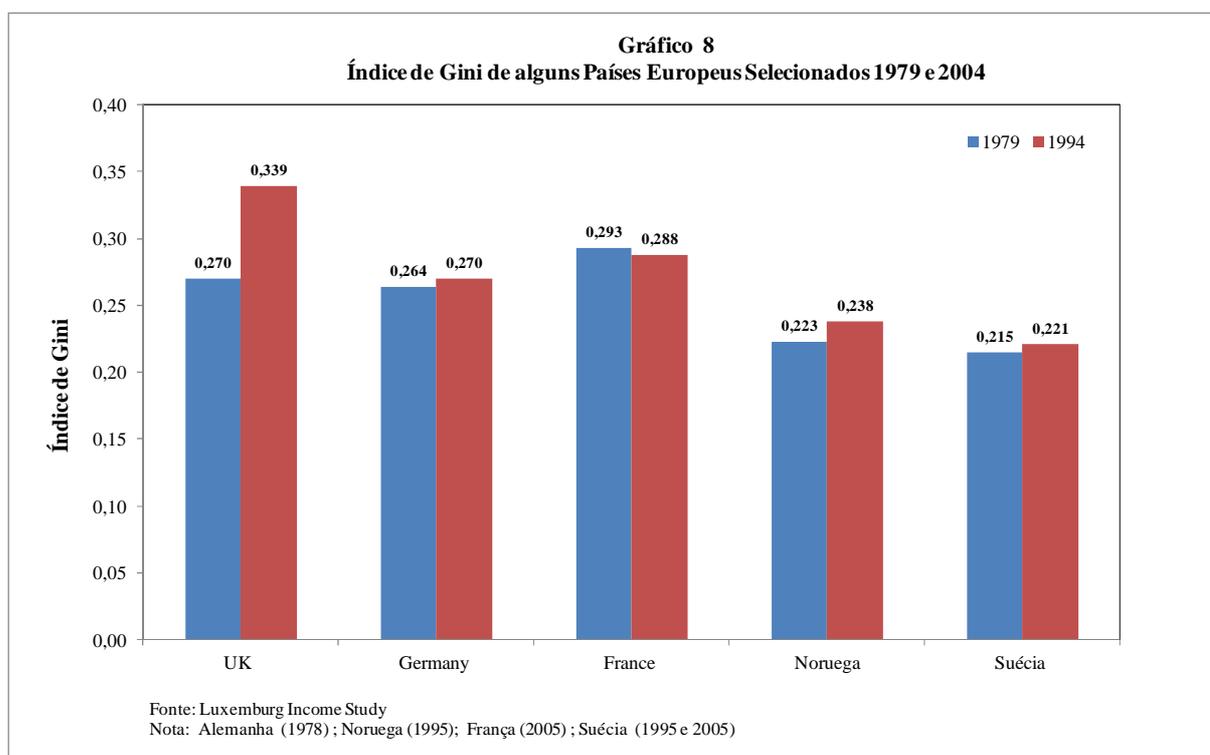
O Gráfico 8 fornece uma interessante avaliação dos impactos das políticas de renda no Reino Unido, ao comparar os seus Índices de Gini com o dos demais países analisados no capítulo anterior. Optou-se por selecionar dois anos-chave: o de 1979 que (i) embora já esteja influenciado pelas conseqüências da crise econômica dos anos 70, ainda reflete os efeitos das políticas de manutenção de renda desenvolvidas no período Pós-II Guerra Mundial; e (ii) representou o momento em que o Partido Conservador, liderado pela Primeira Ministra Margareth Thatcher, chegou ao poder e implementou uma série de mudanças institucionais no sistema econômico e social. E o ano de 1994, onde já podem ser notados os efeitos das políticas colocadas em prática no Reino Unido pelo governo Thatcher e Major. Enquanto os índices de desigualdade no Reino Unido ficam próximos aos dos demais países em 1979, a mudança no modelo de desenvolvimento agrava o quadro de desigualdade social, sendo que,

---

<sup>86</sup> Outra característica importante deste novo sistema é sua flexibilidade, ou seja, trabalhadores que já possuíssem uma aposentadoria ocupacional não precisariam aderir completamente ao novo esquema, já que poderiam abrir mão de receber a segunda aposentadoria, ficando apenas com a pública.

<sup>87</sup> Esse sistema apresenta algumas outras características. Em primeiro lugar, seus benefícios começariam a ser pagos apenas em 1998, ou seja, vinte anos após o início das contribuições. Além disso, seriam considerados para fins de benefício os vinte melhores anos de contribuição, o que permitiria que as mulheres que pararam de contribuir para cuidar de filhos se beneficiassem do sistema. Outro avanço estava em considerar contribuintes aqueles que tiveram que sair do mercado de trabalho para cuidar de filhos, idosos e pessoas com necessidades especiais. Para Glennester (2007; p.115) este novo sistema apresentava avanços significativos em relação ao anterior tornando-se “<...> the most ‘advanced’ in the world in terms of equal rights for women and carers.”

em 1994, os mesmos índices apresentaram um crescimento de cerca de 26%, muito superior aos demais países, que juntos, tiveram seus índices de desigualdade elevados na média em 2.5%.



Dessa forma, no âmbito das políticas de manutenção de renda, o padrão de proteção social no Reino Unido Pós-II Guerra Mundial cumpriu seu objetivo de promover o acesso da população a uma renda mínima, além de reduzir as desigualdades sociais. Só para ser ter uma ideia segundo informações sobre pobreza e desigualdade social que fazem parte das estatísticas da OCDE, sem as transferências sociais o Índice de Gini no Reino Unido, em meados dos anos 70, chegaria a 0,36 caindo para 0,28 após as transferências. No caso da população idosa, esse impacto é ainda mais significativo, com o referido índice caindo de, respectivamente, 0,66 para 0,27, o que reflete o impacto dos programas de transferência de renda, em especial o seguro social que, em conjunto com os benefícios de assistência social, amenizam as distorções causadas pelo mercado (OCDE, 2012).

Em suma, a política de manutenção de renda no Reino Unido, às vésperas da chegada ao poder da Primeira Ministra Margareth Thatcher, era caracterizada pela existência de um sistema contributivo, cujos benefícios eram uma mescla entre o modelo Beveridgiano

(aposentadoria estatal universal) e o modelo estratificado (vinculados aos ganhos salariais), que conviviam com alguns esquemas privados e ocupacionais. Além disso, havia um sistema não-contributivo, baseado numa série de benefícios de natureza residual (*means-tested*), nos quais se destacavam os benefícios de assistência social e os benefícios para famílias com crianças. Em outras palavras, embora tendo como pilar o sistema contributivo, o objetivo da política como um todo era garantir o acesso de todos os indivíduos a uma renda mínima, dentro de uma concepção de expansão dos direitos sociais desenvolvida no Pós-II Guerra Mundial.

### 3.2.2 A Política de Saúde

A análise da política de saúde no Reino Unido passa pela discussão do processo de institucionalização do National Health Service (NHS) que pode ser considerado, em conjunto com a aprovação do National Insurance Act (1946), o pilar do Welfare State britânico (Fraser, 2009). De forma semelhante ao seguro social, o arcabouço institucional que reveste o NHS é altamente complexo, pois reflete todo o processo de discussão e negociação entre governo e atores sociais – especialmente o *British Medical Association* (BMA) - em torno das formas de extensão da saúde pública para toda a população.

O sistema de saúde britânico pode ser dividido em duas fases, com características distintas: a primeira, anterior à II Guerra Mundial, é marcada pelo acesso seletivo ao sistema de saúde, restrito aos trabalhadores pertencentes a algumas categorias ocupacionais. A qualidade dos serviços também variava de acordo com o peso e importância destas categorias, o que se constituía em outro elemento de diferenciação, só que agora no interior do sistema de saúde. Os hospitais, por sua vez, eram administrados pelas categorias ocupacionais, instituições voluntárias ou pelas autoridades locais. Embora o Ministério da Saúde existisse desde a Primeira Guerra Mundial, seu poder de atuação era limitado a administrar os conflitos no interior do sistema, não tendo espaço, portanto, para implementar mudanças significativas no formato institucional das políticas de saúde pública no Reino Unido.

A outra fase é marcada pela centralização e universalização da política de saúde, que tem início com a aprovação do National Health Service Act de 1946. Este processo implicou a nacionalização de todos os hospitais administrados anteriormente pelas autoridades locais, órgãos ocupacionais e instituições voluntárias, assim como a incorporação – ainda que parcial – de todos os médicos ao sistema público de saúde. As diferenças na qualidade dos serviços

assim como sua desigual provisão pelo território britânico foram os principais fatores que levaram ao processo de nacionalização do sistema.

De acordo com Glennester (2007) foram realizadas intensas discussões com os representantes das instituições vinculadas à saúde, o que contribuiu fortemente para o desenho institucional do sistema. As mais importantes, segundo o autor, foram com os representantes da BMA, cujo maior receio se encontrava na perda da autonomia dos médicos em seu trabalho na medida em que fossem absorvidos pela estrutura da administração pública. Outro importante debate ocorreu em torno da gratuidade dos serviços providos pelo Estado, sendo que a BMA reivindicava a cobrança de alguns serviços, como forma de garantir ganhos adicionais para a categoria dos médicos. O Partido Trabalhista, por sua vez, se posicionou contra a cobrança dos serviços, já que defendiam o acesso universal e gratuito ao mesmo.

Como resultado deste processo de negociação, a estrutura complexa do NHS foi montada de forma a contemplar tanto as reivindicações da categoria dos profissionais de saúde, quanto as ideias de universalismo do governo trabalhista. No campo da prestação de serviços, sua gratuidade foi estabelecida em todos os níveis – desde as consultas até às internações. Os médicos, por sua vez, seriam funcionários públicos, mas também poderiam utilizar a estrutura do NHS para consultas privadas, de forma a garantir a complementação de suas rendas. Nesse sentido, poderiam optar pela dedicação exclusiva ou parcial ao serviço público.

Para que tal mecanismo – complexo e contraditório - pudesse ser colocado em prática, o governo procurou conceber o formato institucional do NHS de forma a contemplar a autonomia de suas partes constituintes, deixando espaço, inclusive, para que houvesse articulação entre as esferas pública e privada. Em primeiro lugar, cabe destacar que, apesar de uma estrutura centralizada, os serviços de saúde eram executados através de instituições locais ou regionais, resquício da estrutura anterior à II Guerra Mundial. Dentro desta estrutura, foi promovida uma divisão administrativa que promoveu a separação entre o campo da internação e o campo do atendimento básico. No primeiro caso, foram instituídos 13 conselhos hospitalares regionais (*hospital board*) cuja responsabilidade se encontrava em administrar os hospitais, desde a alocação de recursos, passando pela contratação de médicos, compra de equipamentos, construção de hospitais, dentre outros.

No campo do atendimento básico foram instituídos os conselhos executivos (*executive councils*), responsáveis pela organização da estrutura de tratamento individualizado, que

contemplava o atendimento oftalmológico, dentário, farmacêutico, além da organização dos serviços que faziam parte do *General Practitioner* (GP)<sup>88</sup>. Os conselhos executivos eram vinculados diretamente ao Departamento de Saúde (*Department of Health*)<sup>89</sup> britânico - responsável pela liberação dos recursos -, com independência administrativa em relação aos conselhos hospitalares.

O ponto mais interessante na criação do NHS se refere às características dos GPs, que traduzem, em seu formato institucional, as discussões implementadas entre a categoria médica e o governo no processo de criação do sistema de saúde britânico. Em poucas palavras os GPs possuem uma estrutura de funcionamento com características tanto públicas quanto privadas, embora esteja inserida no interior de uma instituição pública, cujo principal objetivo é garantir a provisão pública de serviços de saúde (Glennester, 2007). Em linhas gerais, caracterizam-se pela manutenção da autonomia do grupo quanto a organização do sistema de atendimento, além de possuírem estatutos próprio. Aqueles indivíduos que se cadastram nos GPs têm acesso gratuito à saúde básica, mas aqueles que preferirem podem ser atendidos através do pagamento de consultas particulares, o que faz com que a natureza destas instituições seja um misto entre público e privado. Além do pagamento das consultas, os GPs recebem recursos provenientes do governo central, em montante que varia de acordo com o número de pacientes cadastrados.

A institucionalização do NHS contou com enorme apoio popular. De acordo com Fraser (2009), na década de 50, a procura pelos serviços médicos foi maior do que o previsto pelo governo, o que gerou preocupações em relação ao excesso de gastos no setor de saúde. Estudos foram feitos no sentido de avaliar o nível destes gastos que, no entanto, apresentavam crescimento modesto, quando comparado com outros países europeus (Harris, 1989). Ao mesmo tempo era um serviço de alta qualidade, com critérios de eficiência e justiça social comprovados (Barr, 1993). O Gráfico 9 mostra que no período 1960-1979 os gastos em saúde pública, como proporção do PIB, eram menores do que nos períodos posteriores – o que se

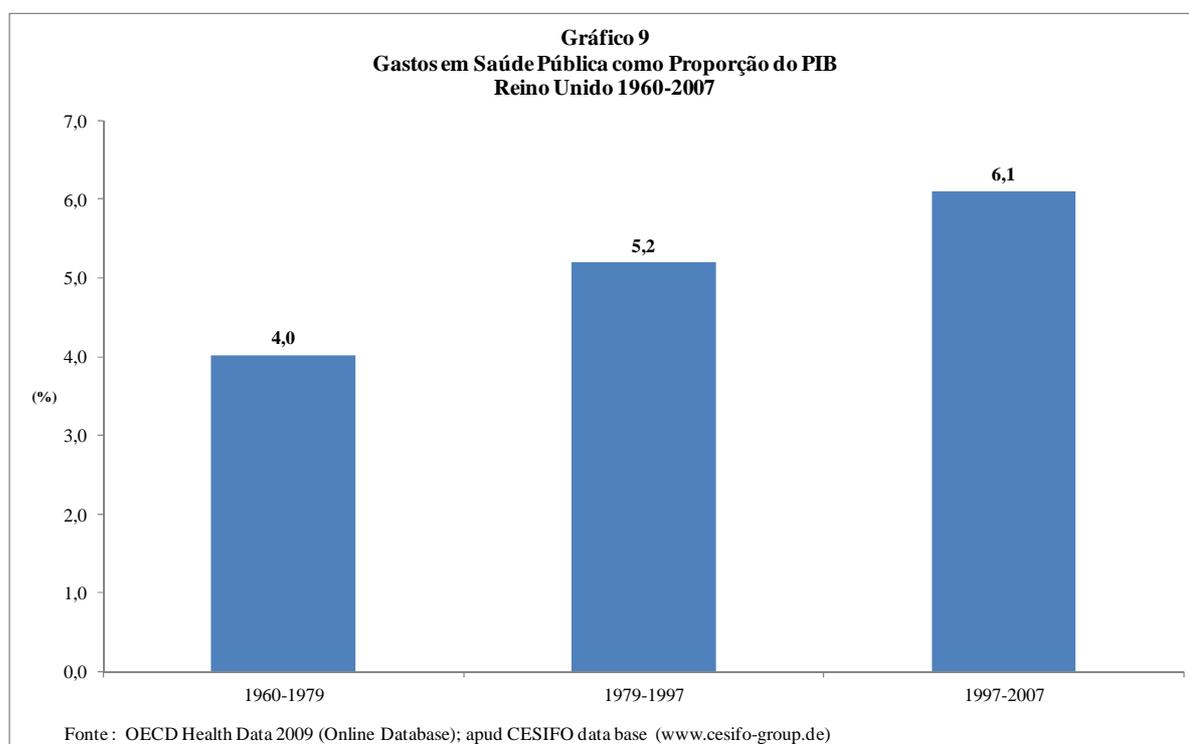
---

<sup>88</sup> Os GPs são centros de atendimento a saúde básica, que estão enraizados nas comunidades locais. São consideradas as primeiras formas de acesso a saúde, onde questões como prevenção e tratamento básico são consideradas. A articulação entre os GPs e os hospitais ocorrem de acordo com o nível de gravidade dos pacientes, ficando os hospitais com os tratamentos mais complexos e que requeiram métodos mais avançados.

<sup>89</sup> A organização do Departamento de Saúde do Reino Unido segue o seguinte modelo: existe um Secretário de Estado para a área de saúde; o Ministro da Saúde; o Ministro de Serviços Assistenciais; e dois parlamentares vinculados ao Secretário de Estado que tratam, respectivamente, da saúde pública e da qualidade dos serviços prestados pelo sistema (ver nesse caso [www.dh.gov.uk](http://www.dh.gov.uk))

explica pelo aumento progressivo das demandas por saúde em virtude de fatores demográficos e tecnológicos – mas mantinham o mesmo nível de eficiência.

Em suma, a eficiência dos gastos no setor de saúde, bem como sua característica peculiar em contar ao mesmo tempo com aspectos públicos e privados, contribuiu para o enraizamento desta instituição na estrutura da sociedade britânica, o que se refletiu nas tentativas fracassadas de transformá-la ao longo da segunda metade do século XX<sup>90</sup>. Como resultado, no final dos anos 70, o setor de saúde britânico mantinha basicamente as mesmas características que prevaleciam quando do seu surgimento.



### 3.2.3 A Política Habitacional

De acordo com Barr (1993) a política habitacional no Reino Unido foi a mais complexa e ineficiente dentre as políticas de Welfare State, pois produziu situações de

<sup>90</sup> Algumas iniciativas foram tomadas, com o objetivo de introduzir taxas para a cobrança de alguns serviços no setor. Dessa forma, as consultas oftalmológicas, dentárias, assim como o acesso aos medicamentos passaram a ser cobrados (a uma taxa abaixo do preço de mercado) a partir de do início dos anos cinquenta.

excesso de habitações para famílias ricas e escassez para famílias pobres. A razão para isso se encontrava nas poucas e frágeis instituições voltadas para as políticas habitacionais, que garantissem um ponto de partida para a montagem de uma estrutura que pudesse absorver o grande déficit habitacional gerado pelos estragos produzidos em solo britânico em razão dos conflitos da II Guerra Mundial<sup>91</sup>. As poucas medidas existentes voltadas para a políticas habitacional datam do período posterior à Primeira Guerra Mundial, as quais marcaram as características e institucionalidade das ações voltadas para a construção de moradias durante todo o período posterior à década de 50.

É dentro deste contexto que se pode compreender a opção pela provisão de moradias através das autoridades locais, bem como a priorização das políticas de subsídios – via controle dos preços dos aluguéis e provisão pública das habitações – em detrimento das políticas de concessão de renda (Barr, 1993). Com essa estrutura institucional pré-estabelecida, o governo procurou aprofundar as ações visando a construção de moradias de qualidade e em quantidade suficiente para satisfazer a crescente demanda. Como forma de provisão das moradias foi intensificado o papel das *Council Houses* que, como o próprio nome diz, é um conselho administrado pelas autoridades locais, cuja principal responsabilidade é executar a política habitacional – que era formulada pelo governo central através do Departamento de Meio Ambiente<sup>92</sup> - mediante a construção e compra de moradias que seriam alugadas a preços abaixo dos praticados pelo mercado. Dessa forma optou-se no Pós-II Guerra Mundial por uma política habitacional que restringia o papel das transações via mercado, dando ênfase à provisão pública dos serviços habitacionais. A moradia deixou de ser concebida como uma mercadoria, já que a necessidade de garantir um “teto” ao maior número de indivíduos em curto período de tempo, não poderia ser garantida pelo mercado, mas sim pelo Estado. A prioridade dada às autoridades locais em detrimento da iniciativa privada fica clara nas palavras de Fraser (2009):

“Aneurin Bevan, the Housing Minister, strongly favoured municipal over private provision, viewing subsidised social housing as a critical part of the socialist Britain he was seeking to build. He was concerned with quality as much as quantity and, for example, increased the average size of council houses from 750 to 900 square feet. **Some help was given by the 1949 Housing Act which enabled local authorities to acquire houses for improvement or conversion with 75 per cent Exchequer subsidies. Alternatively, private owners were offered 50 per cent subsidies from**

<sup>91</sup> Nas palavras de Glennester (2007; p.66): “*The only agencies that Bevan, also responsible for housing, thought could respond were local authorities. Britain did not possess a national network of housing associations or organizations providing housing for the poor.*”

<sup>92</sup> Atualmente (2012) a política habitacional é elaborada no âmbito do *Department of Communities and Local Government*.

**local authorities for improvements in their homes**, again with three-quarters of the money coming from central funds.” (Fraser, 2009,p.269; **Grifos Nossos**)

As sucessões entre governos trabalhistas e conservadores foram responsáveis pelo formato institucional da política habitacional no Reino Unido. Se, num primeiro momento, o governo trabalhista concedeu às autoridades locais a função de implementar a política habitacional, numa clara preferência pela provisão pública em detrimento da privada, no período seguinte (entre 1951 e 1964) os governos conservadores passaram a tentar introduzir mecanismos de mercado nesta política. Cabe ressaltar, em primeiro lugar, a promulgação do *Rent Act of 1957*, que previa o fim do controle tanto dos valores dos aluguéis impostos aos proprietários privados quanto dos subsídios dados pelas *Council Houses*. Esta medida visava estimular o mercado privado de habitações, que sofria não apenas da concorrência imposta pelos baixos valores relativos das habitações ofertadas pelas autoridades locais, como também dos custos de oportunidade em relação a outras atividades que geravam renda. Como, no entanto, o mercado imobiliário estava sujeito a pesadas taxações, mesmo com o descongelamento das rendas, não foi verificado o crescimento do número das propriedades privadas, observando-se, por outro lado, sua queda ao longo do tempo. Nas palavras de Glennester (2007; p.85): “*The difficulty was that Rent Act did not succeed in reviving the private landlord and it failed politically. In 1953 there had been nearly 6 million private landlord dwelling in England and Wales. By 1961 the figure was 4.5 million and by 1971 was 3.3 million.*”

Outra iniciativa foi estimular, via concessão de subsídios, o crescimento das construções para moradia própria (*Owner-Occupier*), o que beneficiou principalmente as famílias ricas, ficando as pobres vinculadas à oferta das *Council Houses*. Nesse sentido, a política habitacional no Pós-II Guerra Mundial ficou caracterizada pela provisão pública de moradias para famílias de baixa renda e pelo estímulo público a construção de propriedades para a própria moradia, por parte das famílias de renda mais elevada. Como coloca Barr (1993), esta dinâmica criou ineficiências alocativas, pois ao mesmo tempo em que criou um excesso de demanda para as famílias mais ricas para construção de suas moradias, impediu o crescimento deste tipo de habitação para a população pobre, que ficou restrita ao pagamento de rendas subsidiadas pelas *Council Houses*.

Isto se deveu basicamente à natureza dos subsídios concedidos a cada forma de propriedade. Aqueles subsídios concedidos às famílias que optavam pela construção para

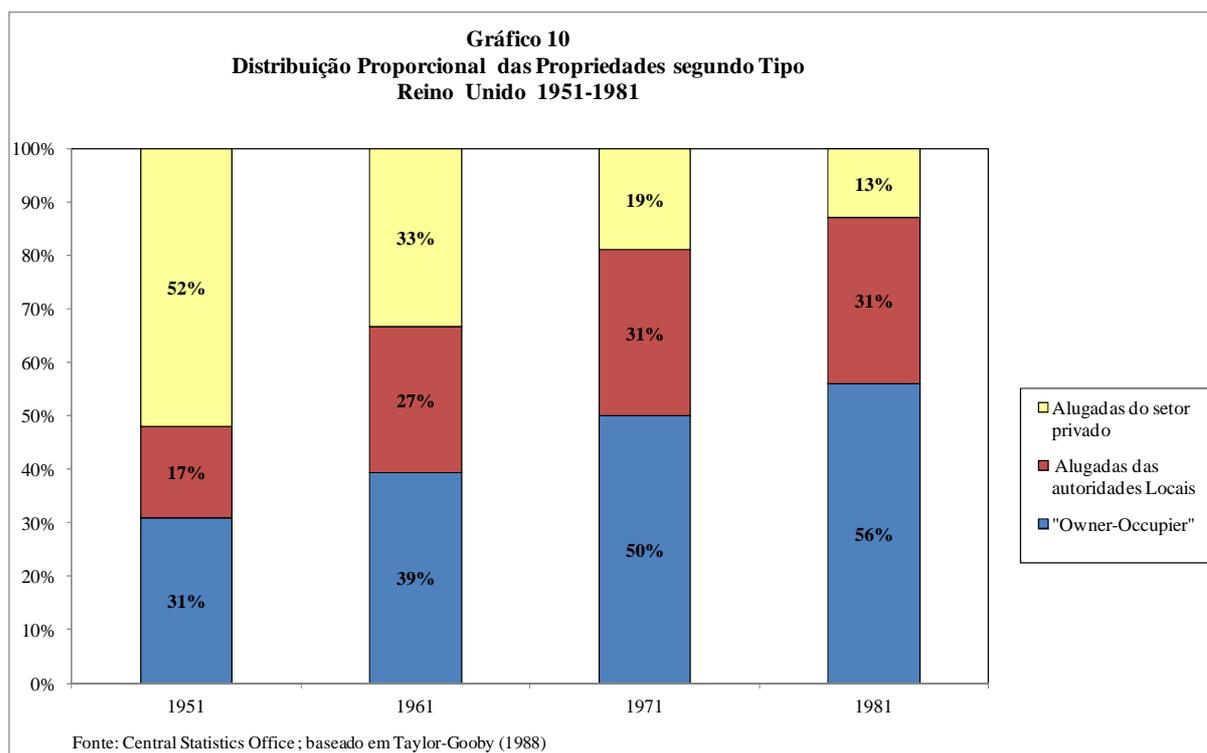
moradia própria eram regressivos, ou seja, aumentavam na medida em que a renda do domicílio crescia, ao passo que os subsídios concedidos pelas autoridades locais eram progressivos, diminuindo na medida em que a renda do domicílio crescesse. Cabe destacar, além disso, os incentivos dados pelo governo no sentido de tornar o investimento – via construção e compra e venda no mercado - nas moradias para habitação próprias mais atraentes do que outros tipos de investimentos<sup>93</sup> (Glennester, 2003). Como resultado deste processo, a política habitacional britânica passou a se caracterizar pelo crescimento tanto das moradias próprias quanto pelas financiadas pelas autoridades locais, como mostra o Gráfico 10<sup>94</sup>. Ambas, no entanto, possuíam algum tipo de subsídio concedido pelo governo, o que marcava o caráter não mercantil da política habitacional. Barr (1993) sintetiza este processo:

**“Tenure have shifted over the post-war period from private rented accommodation to owner occupation and the local authority sector. In 1988, 65 per cent of houses were owner-occupied (30 per cent in 1950), 25 per cent rented from local authorities or new towns (18 per cent), and 7 per cent from private landlords (52 per cent).”** (Barr, 1993, P.395, **Grifos Nossos**)

---

<sup>93</sup> Isto incluía a não-taxação, pelo imposto de renda, dos ganhos de capital oriundos das transações de compra e venda de imóveis. Já no caso dos ganhos oriundos do aluguel das propriedades privadas, a ideia era dinamizar o setor mediante o descongelamento dos preços dos aluguéis e sua equiparação aos valores praticados no mercado. Este processo, em conjunto com o incentivo a construção para própria moradia, teria como objetivo remercantilizar o setor habitacional britânico. Como, no entanto, não houve crescimento das propriedades privadas e manteve-se, ao menos em parte, os subsídios as habitações ofertadas pelas autoridades locais, o processo de remercantilização da habitação só veio a ocorrer durante os anos oitenta, quando o governo Thatcher privatizou as *Council Houses*.

<sup>94</sup> Só para ser ter uma ideia, em 1981 existiam cerca de 6 milhões de moradias administradas pelas autoridades locais, número esse que sobe para quase 11 milhões no caso das moradias próprias (Taylor-Gooby, 1988)



Em suma, a complexidade da política habitacional do Pós-II Guerra Mundial até o final da década de 70 foi reflexo das tensões entre trabalhistas e conservadores que buscaram imprimir suas ideias através da criação e supressão de instituições cujas distintas características formaram um sistema ineficiente e pouco redistributivo. Embora, no final dos anos 70, o déficit habitacional tenha sido substancialmente reduzido, as ações utilizadas para atingir tal objetivo beneficiaram a camada da população com mais recursos que, mediante subsídios do governo, puderam adquirir suas casas, ao contrário da população mais pobre, cujo incentivo das autoridades locais permitiam a locação – e não a compra - de habitações mais simples.

### 3.3 Conclusões

Procurou-se analisar, ao longo do presente capítulo, as especificidades da economia britânica no período que se seguiu Segunda Guerra Mundial, assim como suas relações com o processo de formação do Welfare State. É importante destacar, em primeiro lugar, que a complexidade desta economia gerou uma série de particularidades, as quais demandaram a adoção de instrumentos de política econômica diferentes dos que prevaleceram em grande

parte da Europa e dos Estados Unidos. Como resultado, observou-se a formação de um modo de regulação cujas características não reproduziram fielmente o tipo-ideal definido por Jessop (2002) no Keynesian Welfare National State.

A adoção dos instrumentos de política econômica da síntese neoclássica foi a forma encontrada pelos formuladores de políticas para, a um só tempo, controlarem a inflação, dentro de um contexto marcado pelo pleno emprego. A fragilidade da economia britânica limitava o crescimento da produção, obrigando o governo a negociar os ganhos salariais dos trabalhadores, junto aos sindicatos, como forma de garantir a manutenção dos baixos índices de desemprego.

É dentro deste contexto, marcado pela adoção de políticas econômicas vinculadas a um keynesianismo “restrito”, que se consolida o sistema de proteção social britânico. Embora o combate a inflação fosse uma preocupação constante durante todo esse período, o foco das políticas econômicas estava na manutenção do pleno emprego, o que viabilizou uma articulação positiva com as políticas sociais, a semelhança dos países cujo Keynesianismo foi aplicado em sua forma plena. Assim, as políticas sociais compensavam as limitações da política econômica, garantindo renda para aquelas pessoas que não estivessem no mercado de trabalho, o que estimulava o consumo, com reflexos positivos sobre a produção e o emprego.

Mas essa não era a única “função” desempenhada pelas políticas sociais. Como foi analisado ao longo do capítulo, o aumento dos gastos sociais não esteve necessariamente relacionado ao crescimento da economia, o que indicava que outros fatores, além da busca pela eficiência econômica, estavam na base da expansão do modelo de proteção social britânico. Em outras palavras, as políticas sociais eram concebidas principalmente através do seu papel mais amplo, ou seja, a noção de que o acesso a benefícios e serviços sociais desmercantilizados se constituía em um direito social se impôs sobre a concepção de que as políticas sociais deveriam ser utilizadas de forma a corrigir as falhas de mercado. A necessidade de reconstrução dos laços de solidariedade social, em conjunto com o rompimento da visão de mundo que predominou no período anterior a II Guerra Mundial, condicionou a dinâmica do sistema econômico às características da organização social do sistema, a qual demandava elevados níveis de proteção social.

Nesse sentido a institucionalização das políticas de manutenção da renda, saúde e habitação fizeram parte da construção de um padrão de proteção social, onde as relações entre política econômica e social ocorriam no intuito de garantir não apenas a eficiência econômica,

mas também o acesso de toda a população aos serviços públicos ofertados. É interessante observar, entretanto, que aquelas políticas cujo processo de institucionalização conjugou um grau satisfatório de eficiência com justiça social, como a de saúde, por exemplo, foram as que sofreram menos modificações ao longo do processo de reestruturação das políticas sociais, durante os anos 80. Como será visto no próximo capítulo, o processo de ajuste estrutural implementado na economia britânica ao longo desta década procurou aumentar os graus de remercantilização da vida social, através da desregulamentação e/ou introdução de práticas de mercado no interior das políticas sociais, assim como do incremento da sua concepção mais restrita. A adesão das políticas sociais a essas reformas dependeram, no entanto, de suas estruturas institucionais.

## Capítulo 4

# Mudanças e Continuidades nas Políticas Sociais na Era Thatcher<sup>95</sup>

### Introdução

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma análise do padrão de proteção social que se formou no Reino Unido no período pós-crise da década de 70, ou seja, num período marcado pela mudança nas relações entre as políticas econômicas e as políticas sociais. Em linhas gerais, pode-se dizer que o Reino Unido optou pela implementação de uma série de políticas econômicas neoliberais – na linha do monetarismo desenvolvido por Friedman (1968) – que passaram a priorizar o combate à inflação – via políticas econômicas restritivas – em detrimento da busca pelo pleno emprego – foco das políticas econômicas adotadas no período anterior. Em outras palavras, a estratégia britânica para sair da crise passou por um processo de desregulamentação e fortalecimento de seus mercados financeiros, em detrimento da reestruturação industrial, que foi utilizada por países como Alemanha e Japão.

A principal consequência desse processo para as relações entre políticas econômicas e sociais se encontra no fato de que ambas passaram a ser concebidas a partir de pólos opostos, já que o elo que as unia – as políticas de pleno emprego – foi quebrado, dando lugar às políticas que visavam o controle inflacionário. Como os defensores das políticas neoliberais afirmavam serem os gastos sociais uma das principais formas de aumento da inflação, as políticas econômicas tenderam a controlar a expansão destes gastos. As políticas sociais, por sua vez, passaram a ser concebidas como um custo, estando, portanto, subordinadas às políticas de estabilização macroeconômicas.

O resultado desse processo pôde ser notado na deterioração das condições de vida da população, já que a lógica por trás da condução do ajuste estrutural britânico concebia a esfera econômica dissociada da social. A visão de que as políticas sociais eram um custo fez parte da estratégia dos formuladores de políticas que, ao submetê-las aos rígidos critérios das políticas econômicas, buscaram não apenas promover o descolamento do sistema econômico em relação ao social, mas também submeter esse último à lógica de funcionamento de uma economia de mercado, criando, o que Polanyi (2000) chamou de sociedade de mercado (*market society*). Como será visto adiante, no entanto, este processo não se concretizou

---

<sup>95</sup> Designou-se por Era Thatcher o período entre 1979 e 1997, o qual compreende, inclusive, o governo do Primeiro Ministro John Major (1990-1997)

totalmente, pois a deterioração das condições de vida da população fortaleceu a presença do Estado no campo social, que atuou através das instituições que se formaram no âmbito do Welfare State britânico desde sua institucionalização em 1946. Algumas destas, como o NHS, ofereceram resistência a tais mudanças, enquanto outras, como as vinculadas às políticas habitacionais foram desregulamentadas e modificadas nas suas modalidades, passando a fazer parte da economia de mercado.

O capítulo está dividido em três partes. Na primeira delas serão analisadas as transformações estruturais na economia britânica durante a década de 1980, onde se procurará apresentar as principais limitações do modelo de desenvolvimento do Pós-II Guerra Mundial em combater a crise econômica dos anos 70. Esta análise permitirá compreender os motivos pelos quais foram introduzidas mudanças fundamentais na política econômica, as quais abriram caminho para o processo reestruturação da economia britânica. É igualmente objeto de análise desta seção a descrição das relações estabelecidas entre as políticas econômicas de orientação neoliberal e o comportamento dos gastos governamentais e dos sociais, em particular.

A segunda parte do capítulo se ocupa das relações entre políticas econômicas e sociais em um contexto de desregulamentação e reestruturação da economia britânica. Parte-se do princípio que os ajustes estruturais promoveram um superdimensionamento da esfera econômica, que passou a tentar promover um descolamento em relação à organização social do sistema. Isto se deveu ao fato de as políticas econômicas conceberem as políticas sociais como um custo, o que reduziu sua influência, ou seja, a necessidade de promover coesão social num contexto de transformações produtivas perdeu força, cedendo espaço para o papel mais restrito dessas políticas, que é de promover a eficiência do sistema econômico. Como resultado desse processo, as políticas sociais perderam centralidade, ao longo de boa parte da Era Thatcher, na estratégia de desenvolvimento do país, o que será evidenciado na piora das condições de vida da população.

Por fim, a terceira parte do capítulo se ocupa em analisar os efeitos do processo de reestruturação das políticas sociais sobre as políticas de manutenção de renda, saúde e habitação. Parte-se do princípio de que, embora a introdução de práticas de mercado tenha sido verificada em todos os três setores, o nível de remercantilização não foi o mesmo para todos os casos, o que se deve às suas diferentes institucionalidades.

Para facilitar o acompanhamento deste período, um mapa cronológico foi anexado no final deste capítulo (Figura 1). Nele estão contidas as principais mudanças sociais e políticas da Era Thatcher.

#### **4.1 As Transformações Estruturais no Capitalismo e seus Efeitos sobre as Políticas Sociais**

O período que se inicia com a chegada ao poder da Primeira Ministra Margaret Thatcher pode ser tomado como resultado de uma série de acontecimentos ocorridos tanto no plano econômico como político e que criaram as condições favoráveis para o avanço do pensamento neoliberal sobre as relações entre política econômica e a política social. No plano econômico, destacam-se duas crises que, em conjunto, minaram a efetividade das políticas econômicas do período Pós-II Guerra Mundial: em primeiro lugar estão os efeitos que as duas Crises do Petróleo (1973 e 1979) tiveram sobre a elevação do preço dessa matéria-prima no mercado internacional, com efeitos expansivos não apenas sobre a inflação doméstica, mas também sobre os custos de produção das empresas. A redução do ritmo de crescimento da produção nos países centrais aumentou as taxas de desemprego, mesmo num contexto de crescimento da inflação, fenômeno que ficou conhecido como *stagflação*, o qual contrariava as pressupostos da Curva de Phillips<sup>96</sup>.

Em segundo lugar, encontra-se a crise no padrão monetário internacional, iniciada pelo movimento dos Estados Unidos de romper os pilares básicos que regiam a política monetária internacional, a qual foi instituída pelo acordo de Bretton Woods<sup>97</sup>. A crise no Balanço de Pagamentos norte-americano forçou o governo a suspender tanto a

---

<sup>96</sup> É importante lembrar que a política econômica no Reino Unido no Pós-II Guerra Mundial procurou garantir o pleno emprego em conjunto com o controle da inflação, sendo os choques promovidos pelas duas crises do petróleo uma forma de desestabilizar a condução das referidas políticas. Em outras palavras, os choques externos aumentaram tanto a inflação como o desemprego, inviabilizando os efeitos das políticas fiscais expansionistas.

<sup>97</sup> O sistema de Bretton Woods foi instituído em 1944 com o objetivo de institucionalizar uma ordem monetária internacional, calcados em dois pilares básicos: a instituição do ouro como reserva de valor, ou seja, uma moeda só poderia ter conversibilidade internacional se estivesse lastreada em ouro; e a instituição de um regime de câmbio fixo, mas ajustável em função dos desajustes estruturais. Na prática, no entanto, instituiu-se o dólar como reserva de valor, já que era a única moeda que poderia ser convertida em ouro, pois os Estados Unidos possuíam mais de dois terços das reservas deste ativo. A crise no sistema de Bretton Woods ocorreu em virtude da necessidade dos E.U.A de promoverem ajustes em seu balanço de pagamentos, o que forçou uma desvalorização cambial a revelar dos demais países. Além disso, determinaram a inconvertibilidade do dólar ao ouro, consolidando definitivamente o dólar como reserva de valor internacional. Essas medidas visavam reforçar a hegemonia norte-americana no cenário internacional. (Ver Baer *et al.*, 1994)

convertibilidade do dólar frente ao ouro - como forma de evitar a fuga de dólares para os demais países - quanto a promover uma desvalorização cambial à revelia dos demais países. Este processo forçou especialmente os países europeus a implementarem políticas monetárias defensivas, como forma de se protegerem dos efeitos das políticas macroeconômicas norte-americanas. De acordo com Tavares (1993), as políticas adotadas por estes países, previam, a um só tempo, combater a inflação e equilibrar o balanço de pagamentos, o que seria feito, dentre outras, mediante sucessivas desvalorizações nas taxas de câmbio, a qual, por um lado, aumentaria a competitividade dos produtos europeus no mercado internacional – estimulando a produção doméstica – e, por outro, equilibraria o balanço de pagamentos, através do superávit da balança comercial. Ancoradas nos pressupostos das políticas econômicas do Pós-II Guerra Mundial, no entanto, essas políticas não previam os efeitos das expectativas de flutuação cambial sobre o movimento de capitais de curto prazo, o que passou a comprometer a conta de capitais do balanço de pagamentos, anulando os ganhos oriundos do superávit comercial. Cabe ressaltar, além disso, que as referidas políticas não previam que as desvalorizações cambiais aumentassem os efeitos inflacionários causados pelas crises do petróleo, o que entrava em contradição com as políticas direcionadas à estabilização dos salários e dos preços (Tavares, 1993).

Em outras palavras, observa-se nesse período uma ineficiência das políticas econômicas do Pós-II Guerra Mundial em combater a crise que se abateu sobre as economias centrais. Nesse sentido, mudanças no campo político ocorreram como uma resposta às transformações no campo econômico, na medida em que as coalizões políticas formadas no Pós Guerra não estavam conseguindo enfrentar a crise econômica com a utilização dos instrumentos clássicos de política econômica vinculados à tradição keynesiana da síntese neoclássica<sup>98</sup>, abrindo caminho para a ascensão ao poder de coalizões políticas defensoras das políticas econômicas ortodoxas como fundamentais para a estabilização das economias nacionais<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> As políticas econômicas keynesianas da síntese-neoclássica que atuavam num contexto de rigidez salarial, passaram a dar sinais de esgotamento, na medida em que não conseguiam compensar este fenômeno mediante políticas fiscais expansionistas. Com isso e devido à impossibilidade de redução dos salários dos trabalhadores – em virtude da forte mobilização dos sindicatos – as taxas de desemprego começaram a se elevar, já que as políticas fiscais agravavam ainda mais os efeitos inflacionários gerados pelo aumento do preço internacional do petróleo, com efeitos negativos sobre a produção. Dessa forma, o *trade off* entre inflação e desemprego verificado na Curva de Phillips foi abandonado, já que as economias centrais passaram a conviver com altas taxas de inflação e desemprego, fenômeno que ficou conhecido como *stagflação*.

<sup>99</sup> No caso do Reino Unido, alguns mecanismos de política econômica ortodoxa já vinham sendo utilizados desde meados da década de 1970 quando, através da intervenção do FMI, no âmbito do governo trabalhista, impôs-se a necessidade de controle dos gastos públicos, dos salários dos trabalhadores e da expansão da oferta

É dentro deste contexto que se podem situar as profundas mudanças implementadas na economia britânica, as quais repercutiram as transformações na natureza das políticas econômicas. Para Hall (1990), os processos que minaram a efetividade das políticas econômicas vinculadas à síntese neoclássica no combate à crise dos anos 70 pavimentaram o caminho para o florescimento das políticas econômicas monetaristas<sup>100</sup>, o que, em sua visão, marcou a instituição de um novo paradigma de política econômica<sup>101</sup>. Este novo paradigma não se institucionalizou apenas através da introdução de novos instrumentos de política econômica, mas principalmente pelas mudanças nos objetivos a serem almejados pelas referidas políticas. No caso do Reino Unido, a busca pelo pleno emprego, que até então era o grande objetivo da política econômica do Pós-II Guerra Mundial foi deixado de lado, cedendo espaço para as políticas de controle da inflação, meta atingida através da manutenção de altas taxas de desemprego, o que mostra a natureza radical do processo de instituição do novo paradigma<sup>102</sup>.

O Gráfico 11 evidencia esta tendência ao mostrar o comportamento das taxas de desemprego e inflação no Reino Unido entre 1980 e 1997, ou seja, durante todo o período de

---

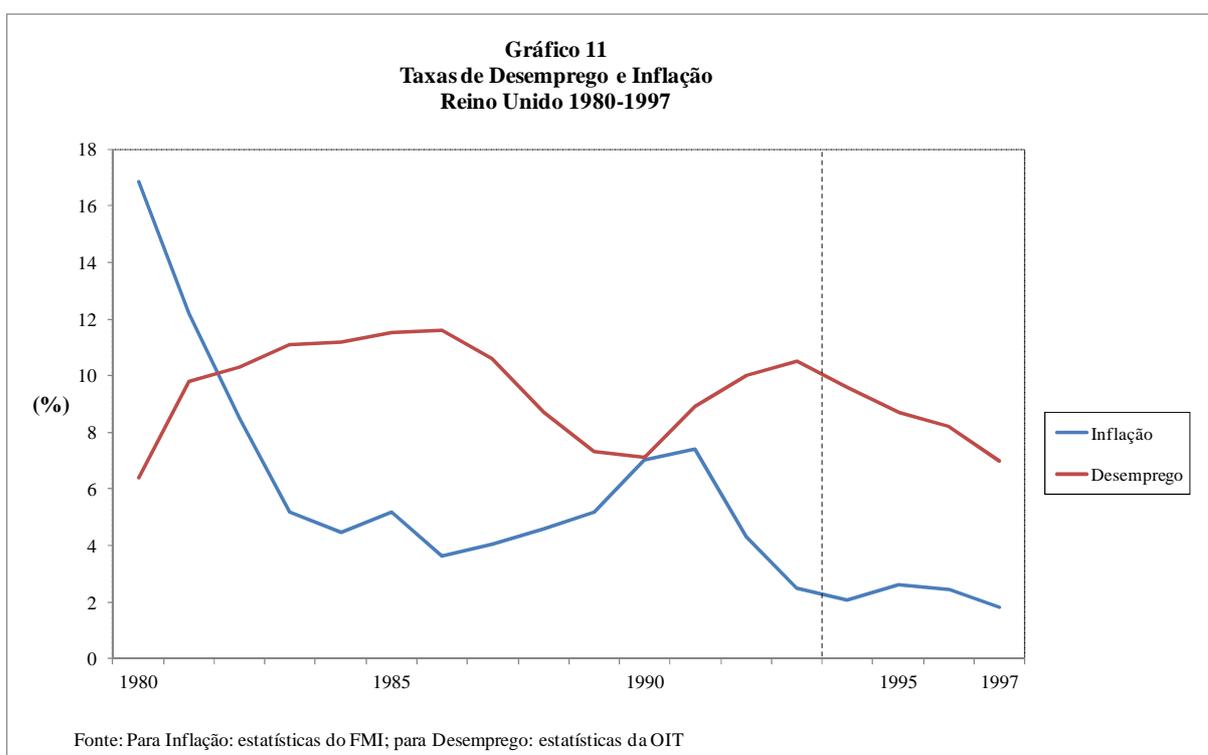
monetária, como forma de combater a crise. De acordo com Glennester (2007) a adoção de instrumentos de política econômica ortodoxa pelo governo trabalhista, em meados dos anos de 1970, foi uma resposta a ineficácia da aplicação das políticas econômicas keynesianas, que não estavam mais conseguindo manter sob controle a inflação e o desemprego.

<sup>100</sup> O monetarismo teve como origem os trabalhos desenvolvidos por Milton Friedman (1912-2006). Em linhas gerais esta abordagem aceitava os pressupostos da Curva de Phillips da síntese neoclássica, mas sua efetividade só era possível no curto prazo, já o papel das políticas econômicas só afetavam as variáveis reais (emprego e produção) neste horizonte temporal. No longo prazo, por sua vez, a curva de Phillips se mostrava vertical, ou seja, o *trade off* entre inflação e desemprego não era demonstrável, já que as políticas econômicas não afetavam as variáveis reais, afetando apenas o movimento dos preços. Nesse sentido a adoção de políticas econômicas teria, como resultado final, o aumento da inflação, o que levava os defensores desta corrente a restringir a influência dos governos no sistema econômico, sendo seu papel restrito ao controle da oferta monetária. Esta seria uma forma de evitar que um excesso de oferta de moeda levasse, no curto prazo, a um descolamento do produto e do emprego dos seus níveis de equilíbrio, o que produziria inflação no longo prazo (Ver, Madi, 1997 e Friedman, 1968)

<sup>101</sup> A abordagem de Hall (1990) parte do pressuposto de que as ideias possuem um papel fundamental na difusão e consolidação das políticas, sendo estas concebidas como um aprendizado (*policy learning*). Nesse sentido, os formuladores de políticas atuam no âmbito de um conjunto de ideias que especificam não apenas os objetivos das políticas e os seus instrumentos de atuação, como também revelam a natureza dos problemas que propiciaram o desenvolvimento de tais ideias. A esta relação entre o contexto específico de desenvolvimento das ideias e a sua difusão através das políticas o autor chama de paradigma de política (*policy paradigm*). **Um novo paradigma de política se impõe na medida em que a natureza dos problemas a serem resolvidos se transforma, eliminando, dessa forma, o antigo paradigma, já que as ideias que alimentam a elaboração de suas políticas não são efetivas na resolução dos novos problemas. Em outras palavras, a difusão das ideias via aprendizado é a grande responsável pelas mudanças de paradigmas, sendo o contexto em que tais ideias floresceram fundamentais para garantir a consolidação do novo paradigma.**

<sup>102</sup> A aceitação de altas taxas de desemprego pelo governo Thatcher se deveu ao fato de esta reduzir o potencial de consumo da população trabalhadora, o que reduziria a pressão inflacionária. Este procedimento, em conjunto com as tentativas de redução dos gastos públicos mostra que o foco das políticas estava fortemente centrado no controle inflacionário, a despeito da piora nas condições de vida da população.

governo conservador. Nota-se um comportamento inverso entre as taxas de desemprego e os níveis de inflação, sendo a queda destes últimos acompanhada pela elevação do primeiro. Este processo pode ser evidenciado da seguinte forma: entre 1980 e 1985, há uma queda expressiva da inflação e as taxas de desemprego atingem seus maiores níveis; entre 1986 e 1990, as taxas de desemprego caem, impulsionando novamente a elevação da inflação; e, entre 1990 e 1994, quando novamente as taxas de inflação caem significativamente e as taxas de desemprego voltam a subir<sup>103</sup>. Fraser (2009; p.307) sintetiza bem este período de governo conservador na seguinte afirmação: *“Unprecedentedly, this government used the level of unemployment as an economic tool to contain inflation.”*



Para se compreender melhor as transformações na economia introduzidas na Era Thatcher é importante analisar as políticas monetaristas no âmbito das relações entre Estados

<sup>103</sup> O Período 1994 a 1997 marcou o início de um novo ciclo de crescimento na economia Britânica, que se seguiu até pelo menos 2005. Os ajustes promovidos no início dos anos 90s, com o objetivo de combater a crise econômica que se instalou no país – em especial no mercado imobiliário – criaram as bases, segundo autores como Lund (2008) e Faucher-King e Lê Gáles (2010) para um crescimento que mesclava baixas taxas de inflação com reduzidos níveis de desemprego. Este “fenômeno”, segundo os referidos autores, foi produto não apenas das políticas implementadas pelo governo conservador no período que seguiu a retirada no Reino Unido do Sistema Monetário Europeu, em 1992, que teve como objetivo desvincular o sistema de câmbio britânico do *European Exchange Rate Mechanism*. – o que permitiu a flutuação das taxas de câmbio. O cenário econômico internacional também favoreceu a melhora destes indicadores. Ambos estão na origem do sucesso das políticas econômicas implementadas pela gestão trabalhista a partir de 1997.

e mercados. Dentro da classificação proposta no primeiro capítulo desta tese, essas políticas se inserem na abordagem neoliberal, pois consideram que o excessivo papel do Estado na economia atrapalha a eficiência alocativa do mercado. Em outras palavras, o sistema econômico possui mecanismos endógenos que produzem sua eficiência, sendo o Estado uma força exógena que compromete esses níveis de eficiência. Dessa forma, as medidas tomadas, tanto em termos de política econômica, como de reestruturação econômica ocorreram no sentido de garantir uma maior desregulamentação do sistema econômico da influência de outras instituições como o Estado<sup>104</sup> e sindicatos.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, ao contrário de países como Japão e Alemanha, que optaram por uma reestruturação industrial como alternativa a saída da crise, o Reino Unido implementou uma profunda e extensa desregulamentação do mercado financeiro, seguida por uma série de privatizações de empresas que estavam nas mãos do Estado desde o final do Pós-II Guerra Mundial (Tavares, 1993). Esta reestruturação econômica promoveu a redução no ritmo de crescimento da atividade industrial, levando ao aumento do desemprego nas indústrias, acompanhado pelo crescimento de empregos de meio período (*part time*), principalmente nas ocupações vinculadas às atividades de serviços, as quais passaram ditar o padrão de crescimento da economia britânica. Do ponto de vista político, a principal consequência das reformas conservadoras se encontra no enfraquecimento do poder dos sindicatos, que durante todo o período do Pós-II Guerra Mundial tivera forte influência nas negociações salariais, assim como na condução da política econômica<sup>105</sup>. A promulgação, ao longo dos anos 80, de uma série de legislações visava a limitação da atividade sindical, mediante a restrição do direito a greve, bem como a supressão dos canais formais de

---

<sup>104</sup> É importante, no entanto, destacar que o processo de desregulamentação da economia foi realizado pelas “mãos do Estado”, ou seja, o Estado foi o condutor do processo de reforma, o que mostra a dependência que o mercado tem das ações políticas deliberadas por aquela instituição. Em outras palavras, a relação antagônica, estabelecida no campo neoclássico, entre Estados e mercado, não existe na prática. De acordo com Faucher-King e Le Galès (2010) o Estado é o ator central no processo de criação de uma sociedade de mercado (*market society*), pois garante não apenas as condições de reprodução da força de trabalho, mas também que a mesma ocorra num contexto onde a lógica de mercado prevaleça em todas as instâncias da vida social. Este processo ganhará contornos mais definidos na gestão Novo Trabalhista, a partir de 1997.

<sup>105</sup> Do ponto de vista econômico, o objetivo da limitação do poder de influência dos sindicatos estava em garantir maior flexibilidade dos salários, pressuposto fundamental da concepção neoliberal, que acreditava que estas medidas levariam o sistema econômico ao equilíbrio com pleno emprego. Este procedimento garantiria o abandono definitivo das políticas econômicas da síntese neoclássica e sua substituição pelas políticas ortodoxas. O que se observou, no entanto, foi o aumento do desemprego e uma economia com um ritmo de crescimento similar ao observado no período anterior a 1980.

comunicação entre governo e sindicatos, o qual fortaleceu o poder do primeiro nos processos decisórios<sup>106</sup>.

Outra medida tomada pelo governo Thatcher estava na tentativa de controlar os gastos governamentais, apontados como um dos grandes responsáveis pelo lento crescimento da economia britânica desde o Pós-II Guerra Mundial. De fato, como aponta Glennester (2007), os sucessivos governos conservadores neste período<sup>107</sup> tentaram, sem sucesso, controlar o ritmo de crescimento dos gastos do governo, em especial os gastos sociais. Como, no entanto, o contexto político e social não permitia que tais medidas fossem tomadas, os gastos continuaram a crescer, o que representava, para os conservadores, um deslocamento de recursos da atividade produtiva. Com a crise, tais argumentos ganharam força, sendo a mudança de paradigma de política econômica a “peça” que faltava para que tais medidas fossem tomadas.

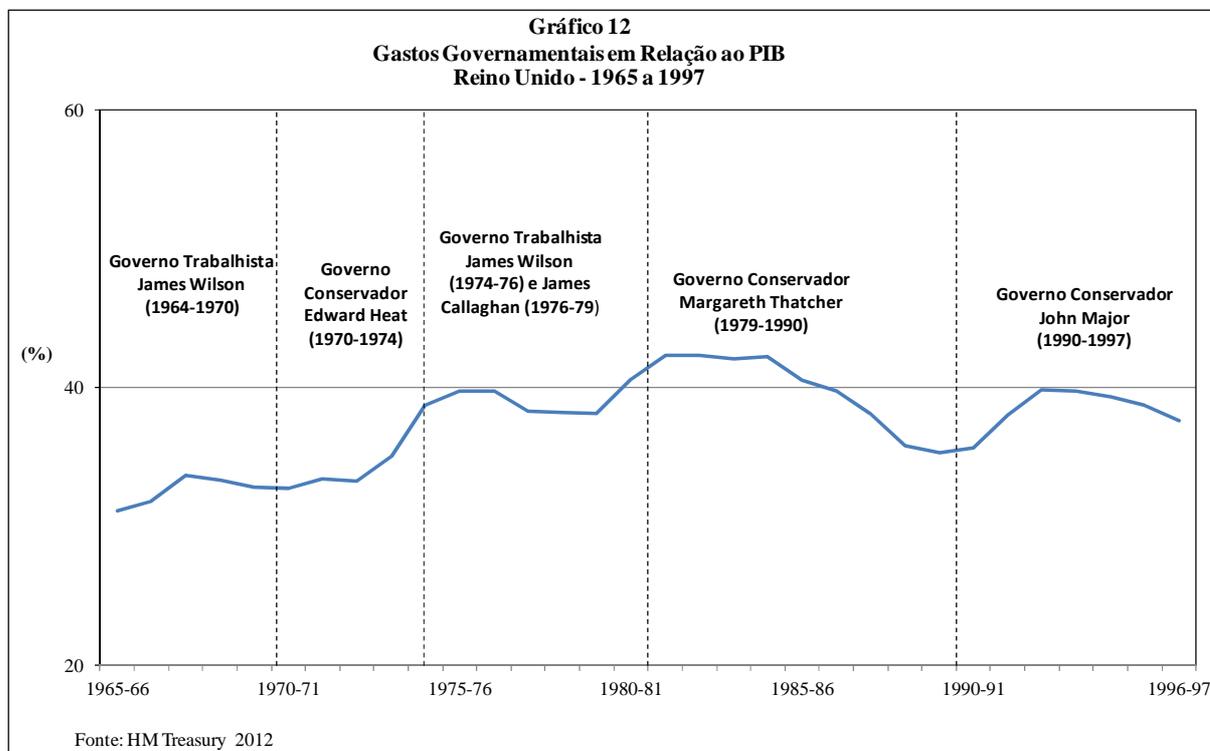
Os fatos, no entanto, mostram que as tentativas de aplicação da abordagem neoliberal, capitaneada pela política econômica monetarista, apresentam contradições, que estão relacionadas à própria lógica de funcionamento do capitalismo. Em primeiro lugar, embora tentativas tenham sido feitas no sentido de criar um sistema econômico completamente desregulamentado, o governo Thatcher não abriu mão de um aumento nos gastos governamentais, como forma de dar prosseguimento às reformas estruturais, o que pode ser conferido no Gráfico 12. Nesse sentido, entre 1980 e 1985 os gastos do setor público atingiram os maiores percentuais dentro da série histórica apresentada. É importante frisar que, embora as referidas proporções de gastos tenham sido reduzidas no período 1985-1990, elas não caíram abaixo do que foi observado no período anterior à chegada dos conservadores ao poder, o que contradiz o argumento sobre os excessivos gastos governamentais no Reino Unido, já que os próprios defensores das políticas monetaristas não conseguiram reduzi-lo. Para reforçar ainda mais este argumento é importante mostrar que o gasto do setor público entre 1979 e 1997 foi, em média, 41,2% do PIB, proporção superior aos 35,1% no período 1965 e 1979. Mesmo quando se exclui o período onde os gastos do setor público atingem a

---

<sup>106</sup> Só para se ter uma ideia entre 1980 e 1997 a densidade de sindicatos no Reino Unido – medida pelo número e trabalhadores sindicalizados em relação aos trabalhadores totais – caiu de 49,7% para 30,9%, ( OCDE, 2012).

<sup>107</sup> Os trinta e cinco anos entre o final da II Guerra Mundial e a ascensão da Primeira Ministra Margareth Thatcher teve uma sucessão entre governos conservadores e trabalhistas, sendo que os primeiros se encontravam no poder durante todos o período de consolidação do Welfare State britânico (1950 a 1965). A cronologia é a seguinte: entre 1945 e 1951 (trabalhismo); entre **1951 e 1964** (Conservadores); entre 1965 e 1970 (Trabalhismo); entre 1970 e 1974 (Conservadores); e entre 1974 e 1979 (Trabalhismo).

maior proporção do PIB (1980-1985), a média continua mais alta do que no período anterior a 1980, chegando a 38%.



Da mesma forma que não houve redução efetiva dos gastos governamentais, os gastos com as políticas sociais também não sofreram redução – aumentando, inclusive, em alguns períodos -, o que se deve tanto aos efeitos dos ajustes estruturais como das reformas das políticas sociais, ambos promovidos pelo governo conservador<sup>108</sup>. Nesse sentido, enquanto em 1980 os gastos sociais representavam 35,9% dos gastos totais no Reino Unido, em 1985 esses gastos representavam 42,6%, chegando, em 1995, a representar 45,8% (OCDE, 2012). Da mesma forma, de acordo com informações fornecidas pelo *Institute for Fiscal Studies* do

<sup>108</sup> É importante destacar que, embora os fatores demográficos tenham exercido significativa pressão sobre os gastos sociais, isto não é suficiente para explicar o crescimento dos mesmos em relação ao período anterior. Em primeiro lugar, entre 1979 e 1997 a taxa geométrica de crescimento anual da população foi de apenas 0,2%, ou seja, metade do observado no período de 1950 a 1979. Da mesma forma, a taxa de crescimento da população com mais de 65 anos foi de 0,5% ao ano, contra 1,4% do período anterior. Por fim, o crescimento da população com até 14 anos foi negativo na Era Thatcher (-0,35% ao ano), ao passo que o crescimento no período entre 1950 e 1979 foi de 0,2%. Por outro lado, a taxa de crescimento anual da população em idade ativa foi de 0,3% entre 1979 e 1997, contra 0,2% no período anterior (Cálculos próprios com base nos dados da ONU, 2011). Essas informações mostram que a estrutura etária da população durante a Era Thatcher pressionou os gastos sociais numa proporção inferior ao observado no período anterior, ainda que tenha havido o aumento no número absoluto de pessoas com mais de 65 anos.

Reino Unido, os gastos com benefícios em relação ao PIB apresentaram suas maiores proporções durante a Era Thatcher. Só para se ter uma ideia enquanto em 1980 essa proporção era de 9,9% dos PIB, em 1994 ela chegou a 14,3% (IFS, 2012)

É importante destacar que o aumento na relação gasto social\PIB não implica que as políticas sociais tenham mantido as mesmas características do período anterior à Era Thatcher. As mesmas, ao contrário, sofreram modificações estruturais, a partir da estratégia do governo conservador de adequá-las à lógica das políticas neoliberais. Como será analisado na seção referente às políticas setoriais, a exceção das políticas de saúde – que se manteve universal, apesar de sofrer reformas no seu interior – as políticas de habitação e manutenção de renda passaram a ter uma atuação marcadamente residual, ou seja, sua efetividade passou a ocorrer no período *ex-post*, compensando os indivíduos pela perda de capacidade de consumo ou pela impossibilidade de conseguir moradia.

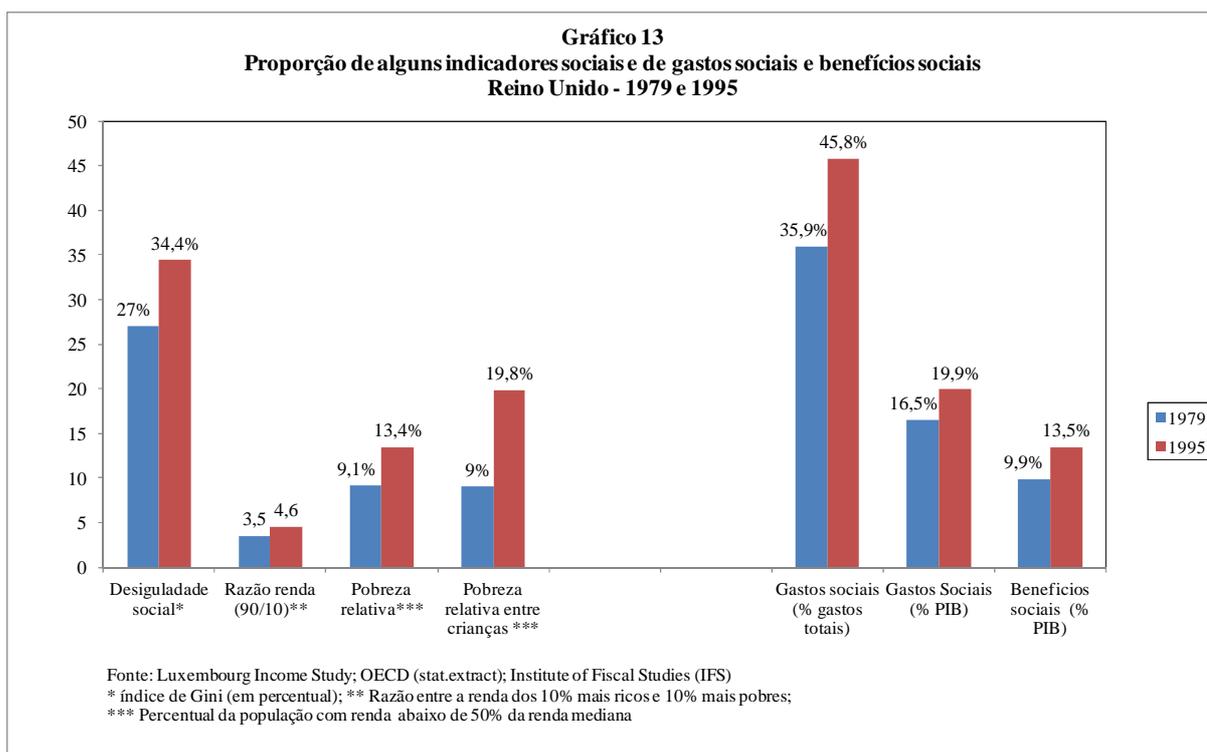
Em suma, a opção pela desregulamentação financeira em detrimento da reestruturação industrial gerou transformações significativas na estrutura da economia e da sociedade britânica, o que demandou o aumento da intervenção social do Estado, a qual se efetivou através da introdução de políticas marcadamente compensatórias. A ausência de elos que canalizassem os ganhos na esfera financeira para a produtiva gerou a retração da atividade industrial<sup>109</sup>, concomitantemente a um crescimento expressivo dos serviços financeiros. O resultado deste processo pode ser notado no aumento dos diferenciais de rendimento da população britânica, fenômeno que foi agravado com os ajustes feitos nos benefícios concedidos aos aposentados e à população em situação de vulnerabilidade social que passaram a ser indexados não mais aos reajustes salariais, mas corrigidos pela inflação. Da mesma forma houve piora nos indicadores de desemprego e desigualdade social. Tavares (1993) sintetiza bem este período na seguinte afirmação:

“<...> os dois países anglo-saxões (Reino Unido e Estados Unidos), antigos líderes da tradição liberal-democrática, produziram, a partir da liderança ideológica de suas burocracias ‘imperiais’ e de seus bancos internacionais, uma versão conservadora e excludente do processo de ajuste e modernização, com efeitos negativos inclusive em suas próprias sociedades nacionais. O predomínio excessivo que tiveram os interesses financeiros na condução das políticas de ajuste macroeconômico atingiram, sobretudo, os países periféricos, mas atrasaram também a reestruturação dos centros tradicionais. **Por outro lado, uma visão liberal-conservadora aplicada às relações industriais entre capital e trabalho produziu uma considerável heterogeneidade nos ‘mercados de trabalho’ e a rejeição das políticas de bem-**

<sup>109</sup> Só para se ter uma ideia, de acordo com informações levantadas por Kuner (2007), o emprego industrial como em relação ao total da força de trabalho britânica caiu de 36,4% para 24,9% entre 1979 e 1995. Enquanto que o emprego no setor de serviços, como proporção da força de trabalho, elevou-se de 55,3% para 64,1%.

**estar minou os fundamentos de ‘justiça social’ e igualdade de oportunidades no interior de suas sociedades nacionais.”** (Tavares, 1993, p.23; parênteses e grifos nossos)

O Gráfico 13 ilustra esta questão, ao mostrar o comportamento dos indicadores sociais e dos gastos sociais no início e no final da Era Thatcher. Como fica claro, há uma piora nas condições de vida da população, com aumento da desigualdade de renda, pobreza e pobreza infantil entre 1979 e 1995. Este fenômeno, no entanto, vem acompanhado pelo aumento dos gastos sociais, medido em proporção do PIB e em relação aos gastos totais. Os gastos com benefícios sociais também cresceram consideravelmente durante este período, o que indica que a piora nas condições de vida da população demandou um aumento na intervenção social do Estado.



Dessa forma, a tentativa de efetiva redução dos gastos governamentais não foi observada durante a Era Thatcher - como evidenciado no Gráfico 12 -, o que reflete duas ordens de fatores:

O primeiro deles se deve à necessidade de fortalecimento do Estado como forma de amortecer os impactos dos processos de ajustes estruturais (Rodrik,1998). Nesse sentido, o

governo conservador não apenas aumentou os gastos governamentais, mas promoveu uma série de reformas no sentido de fortalecer o poder central, fator relevante no processo de reestruturação das instituições econômicas e sociais (Faucher-King & Le Galès, 2010).

O segundo se deve às deficiências de uma economia desregulamentada, que passou a demandar maior intervenção social do Estado – na sua modalidade compensatória -, de forma a corrigir as imperfeições do mercado e compensar a deterioração do emprego e da renda. Este fator é de fundamental importância para o presente estudo, pois mostra a impossibilidade histórica de formação de uma economia de mercado auto-regulável. O processo de desregulamentação dos mercados financeiros, e reestruturação econômica, aliado à tentativa de redução dos gastos governamentais – e sociais, em especial – gerou uma significativa piora nas condições de vida da população, obrigando o Estado a aumentar – e não diminuir – sua intervenção no campo social, como forma de garantir a continuidade do processo de acumulação de capital.

O aprofundamento da análise mostra, no entanto, que embora não tenha havido redução na proporção dos gastos governamentais e dos gastos sociais em relação ao PIB no Reino Unido, houve, inicialmente, queda no seu ritmo de crescimento, o que sugere que a piora nas condições de vida da população não foi compensada por um aumento destes gastos na mesma magnitude<sup>110</sup>.

Além disso, o ajuste produtivo, capitaneado pelas políticas econômicas monetaristas, impingiu uma reestruturação em algumas das políticas sociais, o que pode ter levado as mesmas a desempenharem funções diferentes das que desempenhavam no período anterior a década de oitenta, em decorrência da expansão do seu papel mais restrito (garantia da eficiência do sistema), em detrimento do seu papel mais amplo (ancorado nos direitos sociais). De fato, como já pontuado acima, as políticas sociais – marcadamente a de habitação e a de manutenção da renda – sofreram uma significativa reestruturação, o que implicou em mudanças em sua natureza, cuja principal característica está no enfraquecimento de seu papel

---

<sup>110</sup> Segundo dados do Tesouro Nacional britânico, entre 1965 e 1979, o gasto governamental teve um crescimento médio anual de 5,4%. Já entre 1979 e 1997, esse percentual caiu para 2,3%. No caso dos gastos sociais per capita, a Tabela 5 (Capítulo 2) mostra que entre 1970 e 1980 seu crescimento foi de 4,5% ao ano, caindo para 3,1% entre 1980 e 1990. A aparente incongruência entre essas informações e as que relacionam os gastos com o PIB se deve ao problema apontado por Pontusson (2005), onde, num contexto de queda no ritmo de crescimento dessas duas variáveis, as primeiras podem cair menos, produzindo um efeito estatístico, que se manifesta no crescimento desta relação. Ocorre que o PIB é uma medida padrão nas economias que balizam as expectativas de alocação de recursos (gastos governamentais e investimentos) dos países. Em suma, embora o crescimento das desigualdades sociais indiquem uma maior demanda pelo crescimento dos gastos sociais, que deveriam crescer num ritmo maior, seu crescente peso no PIB reflete a manutenção da sua importância no âmbito das políticas governamentais.

em garantir elevados níveis de desmercantilização da vida social, através da adoção de políticas preventivas. Houve, por outro lado, o fortalecimento de sua função compensatória, o que implicou na adoção de políticas sociais que atuavam apenas quando o mercado apresentava ineficiências, fato este que justifica a adoção de políticas residuais *ex post*. A próxima seção explora com mais profundidade esta questão, a partir da análise das relações entre as políticas econômicas e sociais num contexto de transformações substanciais na organização da economia e da sociedade britânicas.

## 4.2 Políticas Econômicas e Políticas Sociais na Era Thatcher

Ao contrário do período Pós-II Guerra Mundial, em que a busca pelo pleno emprego impingiu uma significativa articulação positiva entre as políticas econômicas e sociais no Reino Unido e no restante da Europa, a Era Thatcher foi marcada pelo rompimento destes elos, na medida em que o foco central das políticas econômicas passou a ser o controle inflacionário. Em outros termos, o estabelecimento de um novo paradigma de política econômica modificou as relações com as políticas sociais, dentro de uma concepção teórica que concebe a esfera econômica não apenas separada, mas também antagônica, à esfera social. Como resultado, as políticas sociais passaram a ser encaradas como um custo, sendo todas as tentativas de reestruturação e controle dos gastos sociais necessárias à obtenção do equilíbrio macroeconômico.

De fato, como foi mencionado anteriormente, o aumento da vulnerabilidade social da população, decorrida dos efeitos dos ajustes econômicos, não foi compensada por um incremento no ritmo de crescimento dos gastos sociais<sup>111</sup>. Isto se deveu basicamente ao fato de o novo paradigma de política econômica não conceber as políticas sociais como um vetor estratégico no processo de acumulação do capital, o que inibiu a efetiva formação de um novo modo de regulação, o qual forneceria sustentabilidade às transformações estruturais pelas

---

<sup>111</sup> Além disso, houve mudanças significativas na composição do gasto social, as quais se encontravam tanto na sua origem como no seu destino. No primeiro caso se destaca o aumento dos impostos indiretos e a redução dos impostos diretos, mediante redução da alíquota de imposto sobre a renda, seguida por um aumento nos percentuais dos impostos sobre o consumo, chamado de VAT (*Value Added Tax*). Este procedimento reduziu significativamente os efeitos redistributivos gerados pela taxaço sobre renda. Da mesma forma, a progressiva redução e posterior extinção da contribuição governamental para o seguro social foi compensada pelo aumento dos percentuais de contribuição por parte da população. Pelo lado do destino o gasto social passou a se voltar especialmente para políticas de caráter residual (caso das políticas de manutenção da renda); concessão de benefícios em *cash* no lugar de subsídios (caso da política de habitação); e incentivo, via dedução de impostos, para o avanço do seguro social privado. Estas questões serão melhor discutidas na próxima seção.

quais a economia britânica vinha passando. O fato de as políticas neoliberais considerarem a esfera econômica dissociada da social, bem como de conceberem o capitalismo como restrito às relações estabelecidas no mercado, produziram o superdimensionamento da primeira, que passou a submeter as políticas sociais à sua lógica de funcionamento.

Em outros termos, seguindo a lógica das políticas neoliberais, promoveu-se descolamento da esfera econômica em relação à esfera social. As conseqüências sociais deste processo, no entanto, não permitiram que as políticas sociais fossem desmanteladas. Embora o novo paradigma econômico as concebesse como um custo, elas se mantiveram centrais, em virtude das conseqüências que a degradação das condições de vida da população poderia impingir sobre o processo de reprodução do capitalismo. Em outras palavras, a ameaça de rompimento dos vínculos políticos e sociais, formados durante o processo de institucionalização do Welfare State e que garantiram alto níveis de coesão da sociedade britânica durante mais de 30 anos, tornou mais do que evidente o lugar central que o Estado ocupa no sistema capitalista. Polanyi (2000) resume bem este processo na seguinte passagem:

“<...> um sistema de mercado auto-regulável implica (...) mercados para os elementos da produção – trabalho, terra e dinheiro. **Quando o funcionamento desses mercados ameaça destruir a sociedade, a ação auto preservativa da comunidade visa impedir seu estabelecimento ou interferir com o seu livre funcionamento, quando já estabelecido**” (Polanyi, 1944, p.237; **Grifos Nossos**)

Diante da impossibilidade de criação uma economia de mercado auto-regulável, os formuladores de políticas passaram a defender a reestruturação das políticas sociais, ao invés de promoverem seu desmonte, o que implicava a elaboração de políticas que não comprometessem o equilíbrio macroeconômico. Essa reestruturação, entretanto, objetivou fortalecer o papel mais restrito das políticas sociais, ou seja, aquele onde estas últimas teriam a função de garantir a eficiência do sistema econômico, através da correção das falhas de mercado – o que implicava na adoção de políticas residuais. Em outras palavras, objetivava-se impingir uma articulação entre as políticas econômicas e sociais na qual estas últimas estariam completamente submetidas à lógica de funcionamento do sistema econômico, num movimento diferente do observado no Pós-II Guerra Mundial, onde a incorporação dos direitos sociais à cidadania moldou não apenas o formato das políticas sociais, influenciando também no tipo de articulação com as políticas econômicas<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Este seria um dos fatores que explicariam a manutenção dos elevados níveis de desigualdade social, a despeito do aumento dos gastos sociais durante o governo John Major. A concepção de direitos sociais, que fundamentava o Welfare State britânico, perdeu força, cedendo espaço à introdução de critérios de eficiência na

De acordo com Glennester (2007), o referido processo de reestruturação só começou a ganhar peso a partir de meados da década de 1980, com a terceira vitória conservadora, a qual foi seguida pela implementação de uma série de legislações que visavam à reformulação das políticas sociais. Dentre estas se destacam: o *Social Security Act* de 1986; o *Housing Act* e o *Educational Reform Act* de 1988; o *National Service and Community Care Act* de 1990; e as reformas no setor de saúde que estavam contidas no White Paper *Working for Patients* de 1989. Em linhas gerais estes Atos visavam a “desregulamentação” das políticas sociais, ou seja, o Estado não seria o único provedor dos serviços sociais, abrindo espaço para a participação do setor privado, que atuaria tanto na provisão dos serviços (como na habitação e nos planos de aposentadoria), como na parceria com o Estado (caso do setor de saúde e da assistência social). De acordo com Pierson (1994):

“The unifying themes of these reforms of the late 1980s were the government’s determination to divide welfare purchasers from welfare providers, the encouragement of private provision, the wish to relocate welfare ‘within the community’ and (whenever possible) the marginalization of local government.” (Pierson, 1994, p.103)

Na primeira metade da década de 80 o governo estava mais preocupado com a reestruturação econômica, ficando as políticas sociais em segundo plano. Com exceção da política habitacional, e de alguns ajustes nas políticas de manutenção da renda, não havia uma estratégia definida de reestruturação das políticas sociais, nem muito menos de (re) articulação com as políticas econômicas. O aumento na vulnerabilidade social da população, no entanto, trouxe consigo o incremento nos gastos sociais do governo, o que era uma contradição em relação às políticas de austeridade fiscais, criando um paradoxo<sup>113</sup>, que o governo só conseguiria resolver caso conjugasse a política social aos requisitos de uma política econômica contracionista. A passagem de Glennester (2007) ilustra bem aquela conjuntura:

---

provisão dos serviços e na concessão de benefícios sociais, o que reforçava os efeitos excludentes do processo de reestruturação econômica.

<sup>113</sup> Este paradoxo foi desenvolvido por Polanyi (2000) e se refere à incompatibilidade, de um lado, entre a implantação das políticas neoliberais que defendem a desregulamentação da economia e a redução da intervenção social do Estado e, de outro, os efeitos perversos que tais políticas trazem para as condições sociais da população, o que força o retorno das políticas sociais. Em outras palavras, esse paradoxo se refere ao um movimento dual, no qual o avanço das forças de mercado produz uma reação das instituições políticas e sociais, que tentam freá-lo, de forma a contar seus efeitos sobre a organização das sociedades.

“The government wanted to achieve cuts in the largest programme of public expenditure **but its own economic policy was increasing people’s dependency on benefits**. It wanted to increase the targeting but it found that the extent targeting was already considerable and was creating disincentives to work. It probably wanted to means test pensions but incautious remarks by the Chancellor to that effect caused such a hostile reaction that the idea was dropped. Social policy was an altogether harder nut to crack.” (Glennester, 2007,P.190, **Grifos Nossos**)

Dessa forma, a estratégia do governo foi realizar uma série de reformas, com o objetivo de transformar a estrutura do Welfare State, cujo funcionamento seria vinculado à lógica de mercado. A idéia era introduzir formas de gestão privada no âmbito da prestação de serviços públicos, o que significava, em outros termos, o aumento da competitividade e, por conseguinte, da eficiência do sistema. Para Le Grand (1991) estas reformas objetivaram a introdução de mecanismos de quase-mercado<sup>114</sup> (*quasi-market*) na provisão dos serviços públicos, o que significava que o Estado não seria mais o financiador e o provedor das políticas sociais, ficando principalmente com a primeira das funções. A provisão dos serviços públicos ficaria a cargo de fundações e entidades privadas que competiriam entre si pelos recursos disponibilizados pelo Estado<sup>115</sup>.

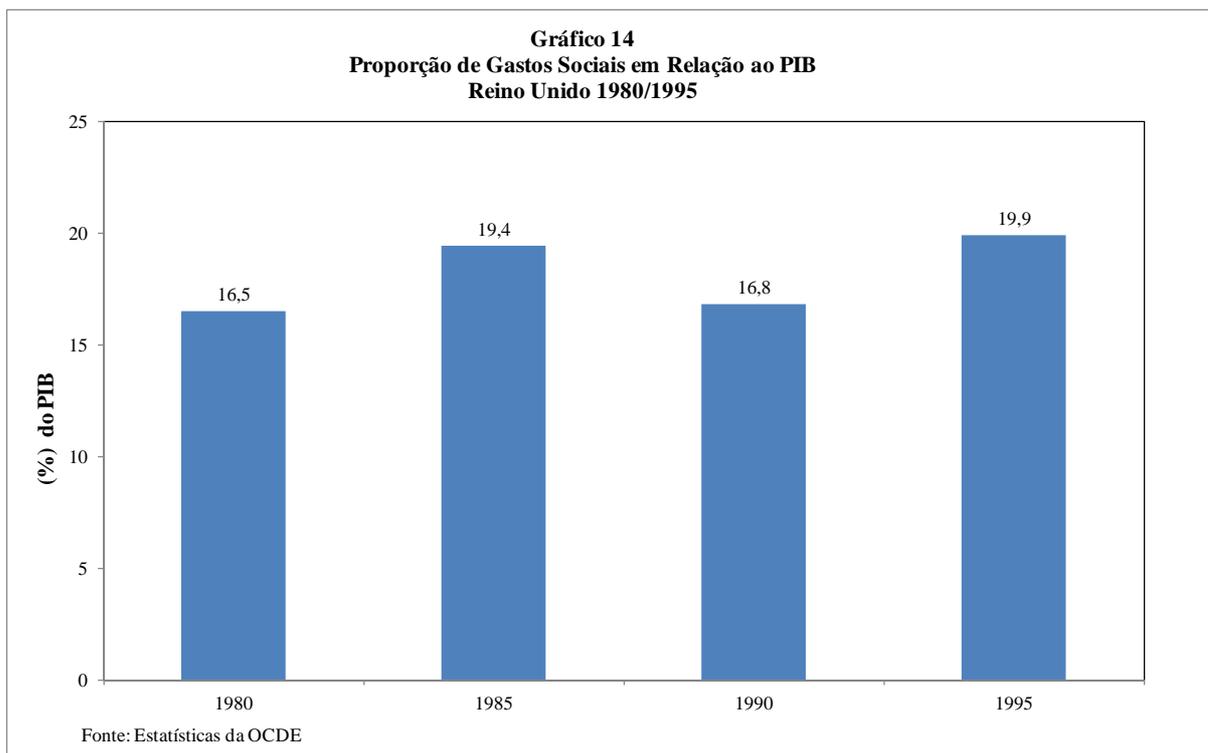
A implementação das referidas reformas pode ser compreendida dentro de um horizonte temporal marcado por três fases:

A primeira delas abrangeu os anos de 1979 a 1986, período no qual as políticas sociais tiveram importante papel em amortecer os impactos do processo de ajuste econômico. As altas taxas de desemprego, em conjunto com as reformas feitas nas políticas habitacionais, contribuíram para que a participação dos gastos sociais no PIB passasse de 16,5% em 1980 para 19,4% em 1985 (Gráfico 14). Pela análise do Gráfico 15, observa-se, nesta primeira fase, uma piora nos indicadores sociais (com exceção da pobreza relativa), cujo desempenho, entretanto, foi melhor do que o observado no período subsequente, marcado pela introdução de políticas de ajuste no campo social.

---

<sup>114</sup> O termo *quase-mercado* se refere ao fato de que as transações não almejam o lucro aferido no mercado, mas sim os resultados em termos de eficiência do sistema. Le Grand (1991;p.126) apresenta a seguinte definição para o termo quase-mercado “*All these developments thus involve the introduction of quasi-markets into the welfare state. They are 'markets' because they replace monopolistic state providers with competitive independent ones. They are 'quasi' because they differ from conventional markets in a number of key ways.*”

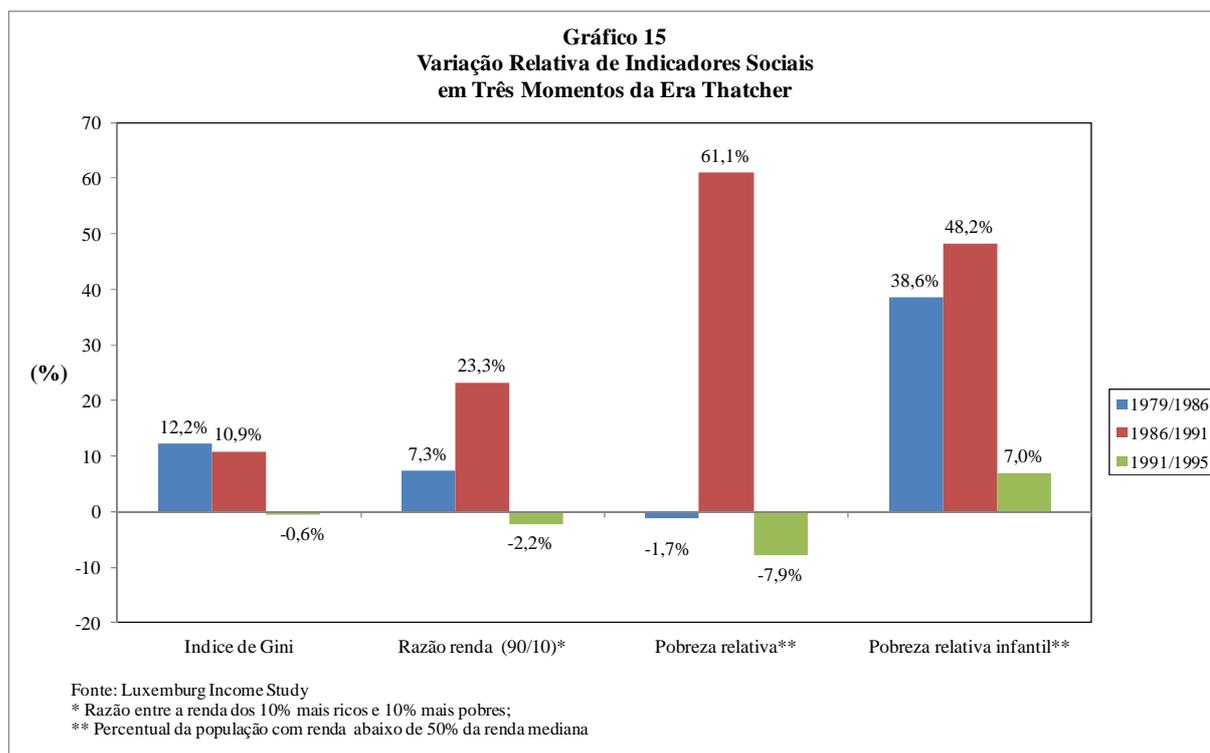
<sup>115</sup> Além dessas reformas no sistema de proteção social britânico, o governo estimulou a provisão privada de alguns serviços, além da habitação, cujo processo de desregulamentação já se encontrava em estado avançado. Nesse sentido, cabe destacar o estímulo concedido à provisão privada de aposentadorias, que, como ficará mais detalhado na seção seguinte, teve uma expansão significativa durante os anos 80, levando a uma economia de recursos por parte do Estado.



A segunda fase abrange o período 1986/1991 e se caracteriza por uma reação ao aumento dos gastos sociais notado na fase anterior, e que deram origem ao processo de reestruturação das políticas sociais. Devido ao paradoxo gerado pela implementação das políticas neoliberais, o governo já sabia que não haveria como abrir mão das políticas sociais, sendo que o melhor caminho estaria na sua submissão à lógica das políticas econômicas, com o objetivo de reduzir os gastos, por um lado, ainda que mantendo uma extensa cobertura. A efetividade da política contracionista do governo neste período pode ser vista no ritmo de crescimento dos gastos sociais, que sofreu uma retração anual de 0,2%, com a participação dos gastos sociais no PIB caindo para 16,8% em 1990 (Gráfico 14). Ocorre, no entanto, que o processo de reestruturação das políticas sociais neste período não promoveu uma melhoria nas condições de vida da população. Pelo contrário, houve uma piora nos indicadores sociais, em especial no que se refere ao avanço da pobreza e da pobreza infantil – como mostra o Gráfico 15 -, o que sugere que o referido processo não foi eficiente, na medida em que buscou o controle dos gastos sociais, num momento em que o país passava por intensas transformações na esfera econômica.

A terceira fase (1991/1995) pode ser compreendida como uma resposta aos efeitos da restrição dos gastos sociais entre 1985 e 1990. O aumento nos níveis de desigualdade de renda e pobreza, verificados no período anterior, forçaram o governo a intensificar a participação

dos gastos sociais no PIB, que alcançaram os maiores percentuais da Era Thatcher (cerca de 20%) em 1995 (Gráfico 14)<sup>116</sup>. Estas medidas podem ser compreendidas como uma resposta a ineficácia de se tentar submeter as políticas sociais à lógica de funcionamento de um paradigma de política econômica que não concebe importância central a intervenção social do Estado.



Cabe ressaltar que este período foi marcado não apenas pela queda da Primeira Ministra Margareth Thatcher<sup>117</sup>, como também pela reversão e reformulação de algumas políticas que haviam sido rejeitadas pela população<sup>118</sup> (Fraser, 2009). Dessa forma, o novo

<sup>116</sup> É importante destacar que as reformas no sistema de saúde só tiveram início em 1991, com a aprovação do *National Health Service and Community Care Act* de 1990. Ao contrário do que foi feito nas políticas habitacionais e de manutenção da renda, as reformas no setor de saúde não visavam a redução dos custos com o NHS, mas sim o aumento da sua eficiência. Como será apresentado na análise das políticas na Era Thatcher, houve um aumento na participação dos gastos com saúde em relação ao PIB entre 1990 e 1995, justamente no período de implementação das reformas no setor.

<sup>117</sup> A Primeira Ministra Margareth Thatcher renunciou em 1990, após três vitórias eleitorais consecutivas. Dentre os motivos para sua renúncia se destacam: a queda nos níveis de popularidades, devido à adoção de medidas que beneficiavam os ricos em detrimento dos pobres; e as disputas no interior do Partido. Ela foi sucedida pelo então Chanceler Jonh Major, que, ao derrotar os Trabalhistas na Eleição de 1992, se tornou Primeiro Ministro, levando os Conservadores a governar o Reino Unido por mais cinco anos.

<sup>118</sup> Dentre elas se destaca a reformulação do sistema de taxas que alimentavam o orçamento das esferas locais. A substituição, em 1990, do sistema cujas taxas incidiam sobre o valor das propriedades (*property rates*) pela

governo, liderado pelo Primeiro Ministro Jonh Major, foi “forçado” a aumentar os gastos sociais com o objetivo de reduzir os níveis de desigualdade social e pobreza, o que foi conseguido (Gráfico 15) - com exceção da pobreza infantil -, embora eles se mantivessem em patamares elevados, quando comparado com o período anterior a 1980 (Gráfico 13).

É importante frisar que o governo John Major não rompeu com o modelo de políticas sociais desenvolvido no período Thatcher, ou seja, o aumento dos gastos sociais ocorreu em conjunto com o aprofundamento das práticas de mercado introduzidas no âmbito de uma série de políticas. Ao contrário do governo anterior, no entanto, não houve a busca pela redução dos gastos, tendo o governo se preocupado mais com a estrutura dos mesmos, assim como as formas pelas quais as políticas sociais se articulariam com as políticas econômicas. Nesse sentido abriu-se espaço, no âmbito das políticas econômicas restritivas, para o aumento dos gastos sociais, na medida em que sua importância se mostrava fundamental para a continuidade das reformas no campo econômico.

Este processo, no entanto, só ocorreu nos anos finais da Era Thatcher. Ao longo de todo o período foi conferida uma prioridade ao processo de reestruturação econômica, o que produziu profundas transformações na economia e sociedade britânicas. Mesmo as medidas que resultaram na redução da vulnerabilidade social<sup>119</sup>, adotadas no governo John Major, não foram capazes de colocar os indicadores sociais em patamares semelhantes ao observado no período anterior a 1980. As reformas econômicas, por sua vez, não lograram os resultados esperados<sup>120</sup>, sendo que o processo de desindustrialização não atingiu apenas a organização

---

*Community Charge*, contribuiu fortemente para a redução dos níveis de popularidade do Governo Thatcher, sendo inclusive uma das causas das tensões populares e no interior do Partido Conservador. Isto porque, a *Community Charge* era uma espécie de Poll Tax, ou seja, incidia sobre os todos indivíduos, que pagavam um mesmo valor, e não sobre as propriedades, o que lhe conferia um caráter eminentemente regressivo. Em 1992, dois anos após ter sido implementada, a *Community Charge* foi abolida pelo Primeiro Ministro Jonh Major, sendo substituída pelas Council Taxes, que possuem as mesmas características das property taxes.

<sup>119</sup> Estas medidas foram reflexos, em primeiro lugar, do processo de recuperação da economia britânica, iniciado em 1994, o qual permitiu a redução do desemprego, reduzindo, com isso os diferenciais de rendimento no país. De acordo com Hills (1998), este processo, em conjunto com a abolição da Poll Tax, levou ao aumento dos ganhos na base da pirâmide social, permitindo a redução na desigualdade social. Além destas iniciativas mais gerais, o governo Major implementou algumas medidas que foram aprofundadas pelo governo Novo Trabalhista, como por exemplo, as reformas no setor de saúde – que passaram a ser conduzidas por um gestão baseada em resultados; a substituição do Unemployment Insurance pelo Jobseeker’s allowance – o qual passou a condicionar a concessão dos benefícios a procura por trabalho; e o fortalecimento das *Housing Associations*, principalmente após a crise no setor imobiliário no final dos anos 80. O governo também implementou algumas medidas no campo fiscal, como por exemplo, a redução de 25% para 23% na taxa básica do imposto sobre a renda (IFS, 2012).

<sup>120</sup> Só a partir de 1994 a economia britânica começou a dar sinais de recuperação, em virtude de algumas reformas implementadas na política monetária – em especial na política cambial e de fixação das taxas de juros -, mas também por conta da conjuntura internacional favorável.

sindical, mas enfraqueceu ainda mais a já frágil base econômica britânica, capturada, após as reformas, por conglomerados financeiros cada vez mais internacionalizados.

Em outros termos, a estratégia da administração Thatcher de conduzir a economia britânica para um regime de acumulação Pós-Fordista foi incompleta, pois não levou em consideração as especificidades desta economia<sup>121</sup>, a qual, por um lado, estava assentada num amplo pacto social entre capital e trabalho e, por outro, num extenso sistema de proteção social, que garantia não apenas as correções nas imperfeições do mercado, mas, principalmente, elevados níveis de coesão social. O processo de reestruturação econômica desestabilizou essas bases, e a tentativa de ancorar o sistema econômico exclusivamente nas forças de mercado, produziu o agravamento das condições sociais da população.

A manutenção da atuação social do Estado, através da reestruturação das políticas sociais, não logrou, no entanto, a formação de um modo de regulação que fornecesse sustentabilidade ao novo regime de acumulação que os governantes vinham tentando implementar, já que o novo paradigma de política econômica não considerava a centralidade das políticas sociais na estratégia de desenvolvimento do Reino Unido<sup>122</sup>. Mesmo no Governo John Major, quando a política econômica contracionista foi flexibilizada, permitindo que o processo de reestruturação das políticas sociais fosse feito utilizando uma margem de gastos sociais mais ampla, não houve redução substancial nos níveis de vulnerabilidade social (Gráfico 15).

---

<sup>121</sup> Como colocado no segundo capítulo a interpretação deste período como representando a passagem do regime de acumulação Fordista para o Pós-Fordista possui limitações, que estão relacionadas à ausência de análises do papel das instituições no processo de transição entre esses dois regimes. Alguns autores, no entanto, fornecem alguns indícios deste processo para o caso britânico, ao mostrarem que as bases sobre as quais se construiu o Fordismo impossibilitaram a passagem para um regime de acumulação Pós-Fordista em sua forma plena. Jessop (2003), por exemplo, mostra que o regime de acumulação do Reino Unido no Pós-II Guerra Mundial se caracterizou muito mais como um Fordismo “imperfeito” (*flawed Fordism*) do que um Fordismo pleno, devido as características institucionais da economia britânica, que limitou a formação de um modo de regulação, cuja forma e função estrutural do Estado não se consolidou num típico Keynesian Welfare Nacional State (KWNS). Esta característica limitou a formação de um virtuoso ciclo de consumo e produção em massa, o que pode ser observado nas reduzidas taxas de crescimento do PIB, quando comparado com outros países europeus (Ver capítulos 2 e 3).

<sup>122</sup> Este processo explica adoção, por parte do governo, de políticas residuais. Como as políticas neoliberais consideravam as políticas sociais como um custo, sua manutenção na agenda de políticas do governo ocorreu no sentido de *compensar* a perda - principalmente da renda e das moradias - por parte da população, ao invés de mantê-las como um direito social. Em outras palavras, a substituição de políticas *ex ante* por políticas que passaram a atuar no período *ex post* produziram a quebra nas relações entre políticas econômicas e sociais, fato este que explica a dificuldade de formação de um modo de regulação nos moldes do Schumpeterian Workfare Postnational Regime (SWPR), a despeito da manutenção da centralidade das políticas sociais.

Dessa forma, não se pode afirmar que a Era Thatcher marcou a formação de um novo regime de acumulação Pós-Fordista, o que também pode ser estendido ao seu modo de regulação, cujas características não reproduzem fielmente o Schumpeterian Workfare Postnational Regime (SWPR)<sup>123</sup>. Neste último caso, embora algumas áreas da política social tenham sido reestruturadas com o objetivo de se adequarem às características das políticas econômicas, seus efeitos sobre a economia e, principalmente, sobre as condições de vida da população foram tímidos.

Essa articulação se tornará mais forte, quando os Trabalhistas assumirem o poder em 1997. Jessop (2003) sintetiza bem esta dinâmica na seguinte passagem:

“The path beyond the post-war Fordist mode of growth was understood during the Thatcher-Major period primarily in terms of a shift from industrialism to post-industrialism, flexibility rather than rigidity in the social relations of production, and an increased role for small and medium firms in job creation. This was believed to require state action to promote enterprise, innovation, and competitiveness, to subordinate a broad range of social policies to the demands of greater labour market flexibility, and to lower overall social expenditure qua cost of international production. **In pursuing these objectives, however, Thatcherism fell well short of realizing a Schumpeterian Workfare Postnational Regime. For its economic policy was more Ricardian than Schumpeterian, social policy was more concerned with cost-cutting than promoting economic regeneration, and, despite the transfer of economic and social policy functions to public agencies and/or private-public partnerships that by-passed elected local authorities, there were still strong 'nationalizing' tendencies reflected in micro-management by the central state.**” (Jessop, 2003p.5; Grifos Nossos)

A próxima seção aprofunda um pouco mais a análise ao mostrar, através da discussão das políticas setoriais, as formas adquiridas pelas políticas sociais durante a Era Thatcher e de que forma, ou não, elas estiveram atreladas ao novo paradigma de política econômica.

---

<sup>123</sup> Isto se deve as características herdadas da economia britânica, que formaram o KWNS imperfeito e influenciaram na formação do SWPR igualmente imperfeito. A ausência de articulação entre o capital produtivo, financeiro e o Estado moldou a estratégia que o governo britânico utilizou no sentido promover a reestruturação de sua economia, privilegiando desregulamentação e fortalecimento do mercado financeiro em detrimento da reestruturação industrial. Este fator comprometeu o investimento em inovações tecnológicas de base produtiva, prejudicando a competitividade da economia britânica, cedendo espaço para as inovações nas tecnologias utilizadas no mercado financeiro.

### **4.3. Análise Setorial das Políticas Sociais na Era Thatcher**

Como visto anteriormente, a adoção de um novo paradigma de política econômica pelo governo conservador não implicou o desmantelamento das políticas sociais, mas sim sua reestruturação em novas bases. Em outras palavras, seu papel em garantir a eficiência do sistema econômico, através da correção das falhas de mercado, ganhou destaque em relação ao seu papel em promover a coesão social, o que significa dizer que sua reformulação não levou tanto em consideração os impactos da reestruturação econômica sobre a organização política e social do sistema, dando ênfase, por outro lado, aos seus efeitos sobre a eficiência da economia. Este movimento teve como resultado o aumento dos níveis de desigualdade da população, já que houve o enfraquecimento dos elos que mantinham o ritmo das transformações econômicas atrelados à organização social do sistema.

É interessante observar, no entanto, que o processo de reestruturação das políticas sociais ganhou contornos específicos no âmbito de cada política, embora, no geral, tenha sido observado um avanço na provisão e no financiamento privados dos serviços. Nesse sentido, se destaca a importância que a institucionalidade de cada política teve na mediação dos efeitos da reestruturação, o que explica o fato de algumas terem sido mais desregulamentadas do que outras. Cabe ressaltar, como exemplo, que, enquanto a política habitacional sofreu uma profunda desregulamentação e subordinação aos critérios de eficiência de mercado, no caso da política de saúde esses fatores foram amenizados em virtude do NHS possuir uma institucionalidade que se mantinha desde a aprovação do *National Health Service Act* de 1946, ou seja, sua estrutura fazia parte do tecido da sociedade britânica, gozando, portanto, de alta popularidade e aceitação por parte da população. As reformas neste setor se restringiram basicamente à introdução de modelos de gestão privada na estrutura administrativa do NHS, cujos efeitos não se fizeram sentir na provisão dos serviços, que continuaram, em sua maioria, públicos. A subseção abaixo discute com mais profundidade as políticas sociais por segmento.

#### **4.3.1 A Política de Manutenção da Renda**

A gestão da política de aposentadoria, pensões e complementação da renda na Era Thatcher fornece importantes elementos para se pensarem as relações entre Estado e mercado no capitalismo, pois problematiza a função do primeiro na provisão da segurança de renda para a população.

De acordo com Glennester (2003), os objetivos que guiam a formulação das políticas de renda refletem duas naturezas distintas. A primeira delas, defendida pelos neoliberais, atribui ao Estado a função de aliviar a pobreza, mediante políticas residuais que concedam uma renda – “temporária” – àqueles indivíduos que não estejam ganhando o mínimo necessário para sua sobrevivência. Esta visão retira do Estado a responsabilidade de garantir uma renda mínima para todos os cidadãos, promovendo equidade, repassando-a aos indivíduos, dentro da idéia de que cada um é responsável por si. Além disso, o mercado é considerado o *locus* no qual os recursos são alocados de forma mais eficiente, o que, traduzido para as políticas de manutenção da renda, significa que ele proporciona oportunidades para que todos possam, em tese, acumular recursos para a aposentadoria.

A segunda intencionalidade coloca no Estado a responsabilidade de garantir uma renda às pessoas que, por algum motivo, se encontram em situação de pobreza, pois consideram que o mercado apresenta falhas que só são corrigidas mediante intervenção estatal. Da mesma forma, o Estado tem a função de garantir que os indivíduos acumulem recursos para a aposentadoria, através da criação e manutenção de planos de seguro social compulsórios, o que garantiria também cobertura para o caso de se encontrarem desempregados.

O governo Thatcher teve início com a promulgação do *Housing and Social Security Act* de 1982, o qual marcou a adoção de uma série de medidas que visavam não apenas a desregulamentação da política habitacional, mas também a restrição ao gasto com benefícios sociais. Neste sentido, duas medidas foram tomadas: a primeira delas se refere ao corte de benefícios complementares, como o auxílio doença e o auxílio desemprego<sup>124</sup>, ambos atrelados aos ganhos dos trabalhadores. Paralelamente a essa medida, os benefícios concedidos passaram a ser taxados, e seus reajustes passaram a ser indexados à inflação e não mais aos ganhos dos trabalhadores da ativa. Esta mudança fez com que a taxa de reposição das aposentadorias e pensões caísse ao longo do tempo, passando de 23% em 1981 para 15% em 1995 (Fraser, 2009).

A segunda medida está relacionada a mudanças nas formas de taxaço, com a reduço da incidência do imposto sobre a renda e o aumento da taxaço sobre o consumo, o que representou, em outras palavras, uma maior regressividade na estrutura tributária britânica.

---

<sup>124</sup> O auxílio desemprego é diferente do seguro desemprego. Os benefícios complementares foram introduzidos em 1965 no âmbito do governo trabalhista e correspondiam a uma fraço dos salários dos trabalhadores, sendo, por isso benefícios do tipo *earned-related*.

Cabe destacar, nesse sentido, que o incremento da *Value Added Tax* foi uma forma de compensar a queda na arrecadação, proporcionado pela redução nas alíquotas do imposto sobre a renda.

Outra medida de caráter regressivo tomada pelo governo estava na progressiva redução da contribuição do governo para o seguro social - que entre 1980 e 1990, passou de 18% do total, para zero -, juntamente com o aumento da contribuição individual. Glennester (2007) resume bem estas medidas na seguinte passagem:

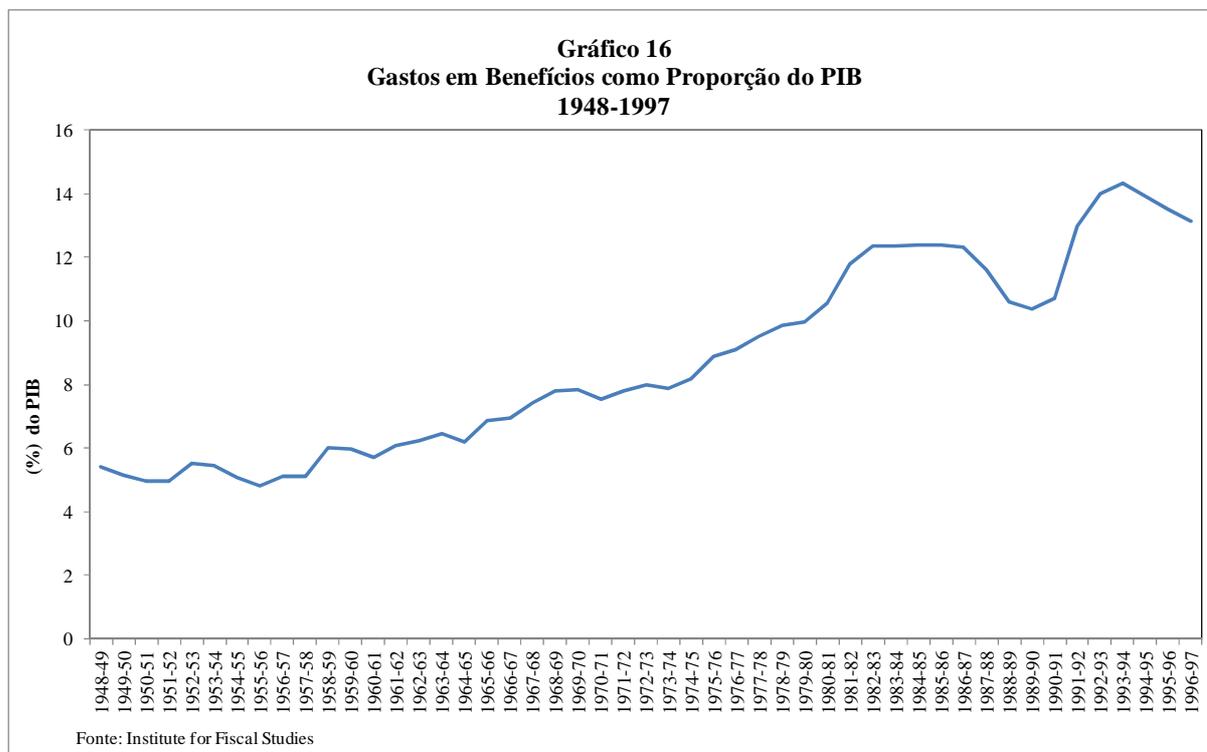
“Through the 1980s the Conservative government had reduced the headline marginal rates of income tax. When they came to power the standard rate of income tax was 33 per cent. When they left office the main rate covering most people was 23 per cent with the first band of earning taxed at 20 per cent. The standard rate of the tax was, Clarke boasted, ‘the lowest for sixty years’, The overall burden of taxation was not very different, however. As we saw earlier, higher Value Added Tax and social security contributions together had filled the revenue gap. They had fallen disproportionately on poorer households.” (Glennester, 2007, P.210)

A implementação dessas medidas, no entanto, não reduziu os gastos com benefícios sociais do governo, já que houve aumento da demanda pelos mesmos, em decorrência da deterioração das condições de vida da população. O aumento do desemprego, assim como do número de pessoas sem o mínimo necessário para sobreviver, elevou a demanda pelo seguro desemprego, assim como pelos benefícios de assistência social, que, em 1993, atingiram 5.6 milhões de pessoas, cerca de cinco vezes mais do que o verificado em 1948 (2009). Cabe ressaltar ainda o incremento no volume de aposentadorias e pensões, devido ao aumento absoluto da população idosa, em especial dos indivíduos com mais de 75 anos, que tiveram um crescimento de quase 34% entre 1979 e 1997 (ONU, 2011).

O Gráfico 16 mostra que nos primeiros seis anos do governo Thatcher (1979-1985), a participação dos benefícios sociais no PIB passou de 9,9% para 12,4%, o que indica que as tentativas de redução dos gastos com benefícios não foram efetivas. O referido Gráfico mostra, ainda, que no período 1985-1990, houve redução na participação dos benefícios sociais em relação ao PIB, o que está relacionado à mudança de estratégia do governo, que sabendo que não poderia cortá-los, passou a reestruturá-los.

Cabe ressaltar, desta forma, a promulgação do *Social Security Act* de 1986, o qual introduziu uma série de mudanças no formato dos benefícios, bem como nos seus critérios de elegibilidade. Em primeiro lugar, o governo procurou simplificar e padronizar as regras de acesso aos sistemas de benefícios *means-tested*, os quais operavam a partir de diferentes definições. Nesse sentido, alguns benefícios sofreram modificações, sendo o *Family Income*

*Supplement* substituído pelo *Family Credit*<sup>125</sup> e o *Supplementary Benefit* substituído pelo *Income Support*<sup>126</sup>.



Em segundo lugar, foi realizada uma extensa reforma no sistema de seguro social, cujo principal objetivo era garantir maior espaço para os sistemas de previdência privados. A idéia do governo era manter a aposentadoria padrão (*flat rate*), incentivando os indivíduos (através de renúncia fiscal – *tax reliefs*) a fazerem planos complementares junto à iniciativa privada. Este processo representou o enfraquecimento da *State Earning Related Pensions Scheme* (SERPS), mas ao mesmo tempo, permitiu que o governo reduzisse os investimentos no seguro social, passando a operar, basicamente, com a aposentadoria padrão. De acordo com Taylor-Gooby (1988), houve uma economia de mais de 50% com os “cortes” nos recursos do seguro

<sup>125</sup> O *Family Income Supplement* foi introduzido em 1971 com o objetivo de garantir uma complementação de renda a pessoas com filhos pequenos – especialmente a pais solteiros - e que estivessem no mercado de trabalho. Em 1988 foi substituído pelo *Family Credit* que manteve a mesma estrutura, mas promoveu algumas modificações nos critérios de legibilidade, de forma a contemplar um número maior de pessoas (Dilnot e Macrae, 1999). Como será analisado no próximo capítulo o Family Credit deu origem ao Working Family Tax Credit (WFTC) no governo do Novo Trabalhismo.

<sup>126</sup> O *Supplementary Benefit* prevaleceu no Reino Unido entre 1966 e 1988, quando foi substituído pelo *Income Support*. Ambos são benefícios assistenciais, concedidos as pessoas que não se encontram no mercado de trabalho, ou que tenham suas rendas abaixo do mínimo necessário para sobreviver. Os elegíveis para ambos os benefícios poderiam acumular outros benefícios de caráter residual, como o Housing Benefit e a Council Tax Credit.

social, já que pelas estimativas governamentais mais de 85% dos trabalhadores britânicos seriam membros, ao final do século XX, de planos de aposentadoria não estatais<sup>127</sup>.

De fato, as informações levantadas por Glennester (2003) e sistematizadas na Tabela 7, confirmam essas projeções, pelo menos para os trabalhadores do sexo masculino, com idade entre 65 e 69 anos. Em 2001, cerca de 80% deles eram beneficiários de planos privados de aposentadoria, os quais pagavam em média 36,6% dos salários dos trabalhadores da ativa. Esta proporção é superior à observada para a taxa de reposição das aposentadorias públicas, cuja proporção é de 27,2%. Na comparação com os demais países, é interessante notar que, enquanto o Reino Unido apresenta a segunda maior taxa de reposição nas aposentadorias privadas, no caso da aposentadoria pública essa taxa é a menor.

Estas informações confirmam claramente a estratégia do governo de dividir com o setor privado os custos com a provisão das aposentadorias o que, entretanto, não significou a mudança na natureza do sistema. Como visto no Capítulo 3, ao longo do período Pós-II Guerra Mundial, algumas tentativas foram feitas com o objetivo de inserir a provisão privada de aposentadorias no âmbito do sistema, o que foi conseguido em parte, com o surgimento de alguns planos ocupacionais vinculados a empresas específicas. Mesmo na proposta original de Beveridge, não havia oposição à provisão privada de seguro social, desde que o Estado assegurasse a todos os cidadãos uma aposentadoria básica (*flat-rate*). Isso fica claro, quando se observa que a magnitude dos gastos públicos em aposentadorias no Reino Unido é inferior ao observado nos principais países europeus<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Segundo Glennester (2004; p.139), enquanto a aposentadoria estatal básica consumia 43.5% dos gastos totais em aposentadorias, a SERPS era responsável por apenas 5.4%. Por outro lado, os gastos com as aposentadorias privadas representavam quase 29% do total dos gastos com aposentadorias.

<sup>128</sup> Só para se ter uma ideia, em 1990 a participação dos gastos governamentais com aposentadoria em relação ao PIB não chegava a 5% (4,8%) no Reino Unido. Enquanto isso, países como Suécia, Alemanha, França tinham proporções superiores a 8% (OCDE, 2012).

**Tabela 7**  
**Indicadores de Cobertura de Aposentadorias Pública e Privadas**  
**(Homens com 65 a 69 anos Aposentados)**  
**Reino Unido - 2001**

Países	Beneficiários de Aposentadorias Publicas (%)	Beneficiários de Aposentadorias privadas (%)	Taxa de Reposição das Aposentarias vis a vis População Ativa	
			Aposentadoria Pública	Aposentadoria Privada
Alemanha	100	16,4	79,3	4,6
Itália	97,5	5,2	75	4,2
Holanda	95	82,7	50,2	52,5
Suécia	100	88,2	87,8	25,8
<b>Reino Unido</b>	<b>99</b>	<b>80,7</b>	<b>27,2</b>	<b>36,6</b>

Fonte: OECD (2001c) *Apud* Glennester (2003)

Além das mudanças que favoreceram a expansão da provisão privada de aposentadorias, em 1989 o governo Thatcher introduziu um novo imposto, que seria responsável pelo financiamento das autoridades locais. Chamada de *Community Charge* essa taxa era uma espécie de *Poll Tax*, ou seja, incidia sobre cada indivíduo, o que era um retrocesso em relação à taxa anterior, que incidia sobre a propriedade. Em outras palavras, a introdução da *Poll Tax* tornou o sistema de taxas britânico ainda mais regressivo, haja vista o aumento da taxa sobre o consumo em detrimento da taxa sobre a renda. Só que neste caso houve reação da população que, insatisfeita com o aumento dos impostos, iniciou uma série de manifestações que contribuíram pra a saída da Primeira Ministra do poder em 1990.

A gestão do Primeiro Ministro Jonh Major não foi marcada por significativas mudanças nas políticas de manutenção da renda. Além da supressão da *Community Charge* e da volta da taxa sobre a propriedade (*Council Tax*) suas medidas tiveram um caráter mais residual, ou seja, tentaram adequar o sistema de benefícios às características do novo regime econômico. A primeira delas foi a reformulação do seguro desemprego, que, em 1996, passou a se chamar *Job Seeker's Allowances*, isto é, os desempregados receberiam um benefício monetário por seis meses, caso continuassem a procurar trabalho.<sup>129</sup> Como será visto adiante, este modelo foi aperfeiçoado pela gestão trabalhista a partir de 1997.

<sup>129</sup> Essa reformulação também funcionou como uma forma de diferenciar os desempregados das pessoas que buscavam os benefícios de assistência social (*Income Support*). Como estes eram maiores do que o seguro desemprego, muito desempregados preferiam pedir o auxílio assistencial, o que contribuía para o aumento dos gastos com benefícios. A reformulação do seguro desemprego, por sua vez, dividiu claramente estas duas categorias.

A segunda delas foi a elevação dos gastos sociais, medida que foi tomada como forma de compensar as perdas oriundas da política de ajuste do período 1985/1990. Enquanto neste último período os gastos sociais per capita tiveram redução de cerca de 1%, entre 1990/1995 houve um crescimento de quase 29%. Como analisado no Gráfico 14 isto representou um significativo crescimento na relação gastos sociais/PIB, os quais passaram de 16,8% para 19,9%. Em relação às políticas de manutenção da renda, houve um aumento nos gastos com aposentadorias e pensões, que passaram de 4,8% para 5,5% do PIB e também nos gastos assistenciais, que passaram de 2,2% para 2,9% do PIB (OCDE, 2012).

Em suma, a política de manutenção da renda na Era Thatcher adquiriu feições neoliberais, principalmente pela expansão da provisão privada de seguro social, mas também pela sistematização e padronização dos benefícios de caráter residual. A responsabilidade do Estado em garantir uma renda mínima para todos os cidadãos ao final de suas vidas ativas, no entanto, se manteve, o que mostra a força da institucionalidade do sistema<sup>130</sup>. Cabe destacar ainda, que se, por um lado, a reestruturação dos benefícios e dos sistemas de taxas e impostos contribuiu para a redução dos gastos sociais, por outro, as conseqüências do ajuste produtivo aumentaram o número de indivíduos demandando benefícios sociais, tendo como resultado um aumento dos gastos ao final do governo conservador.

#### **4.3.2. A Política de Saúde**

A condução da política de saúde durante a Era Thatcher objetivou implementar uma série de mudanças no interior do sistema, sem a intenção de comprometer os níveis de cobertura, que continuou universal. Essas transformações só tiveram início no âmbito das reformas nas políticas sociais, iniciadas a partir de meados dos anos 1980. De acordo com Fraser (2009), havia um receio por parte de todo o governo de realizar mudanças radicais no setor de saúde, pois, além do mesmo contar com grande apoio popular, ainda guardava as mesmas características de quando foi fundado, nos anos 40. Algumas tentativas foram feitas no início dos anos 80, mas, em virtude das reações negativas da comunidade médica, não foram postas adiante.

---

<sup>130</sup> É importante ressaltar que a aposentadoria básica, assim como os demais benefícios, sofreram redução nos seus valores, quando comparados com os ganhos da população ativa. Isto mostra claramente a estratégia do governo conservador, que foi manter uma série de benefícios, mas concedendo-os um aspecto residual, não-substituível aos ganhos do mercado de trabalho.

As transformações efetivas vieram no bojo do *National Health Service and Community Care Act* de 1990 e representaram a introdução de mecanismos de quase-mercado (*quasi-market*) no interior do sistema, ou seja, diante da impossibilidade de privatização, ou mesmo da sua reformulação nos moldes de um seguro compulsório, o governo optou por aumentar a eficiência do sistema, através do fortalecimento das relações de mercado. Esta estratégia não foi utilizada unicamente nas políticas de saúde, mas se estendem para todas as políticas sociais, inclusive na habitação, que será analisada na próxima seção.

A ideia do governo era aumentar a eficiência através da introdução de relações de compra e venda no interior do sistema de saúde, objetivando estimular a competição. Nesse sentido, o governo implementou mudanças na função desempenhada pelos entes que compunham o sistema: as autoridades locais (*District Health Authorities*), que até então eram as responsáveis pela gerência dos hospitais, passaram a se responsabilizar pela compra dos equipamentos de saúde. Para tanto, recebiam os recursos diretamente do governo central, que variavam em função das necessidades médicas (equipamentos, leitos, remédios, etc) das localidades, as quais também eram determinadas pelas autoridades locais. Os grandes hospitais ganharam *status* de fundações, ou seja, passaram a ter autonomia em relação aos *Districts Health Authorities*, sendo que sua função passou a ser suprir a demanda por equipamentos de saúde das localidades. Isto era feito através da competição entre os hospitais, assim como entre estes e empresas independentes, que buscavam oferecer os produtos com os preços mais atraentes, fator fundamental para que os compradores (as autoridades locais) atingissem a eficiência alocativa dos seus recursos.

Da mesma forma que os hospitais, os General Practitioners (GPs) ganharam mais autonomia, sendo que aqueles com mais de 7.000 (sete mil) pacientes puderam se tornar autofinanciadores (*GPs fundholders*), ou seja, poderiam usar os recursos próprios para suprir suas demandas por equipamentos médicos. Para tanto, compravam os produtos diretamente dos hospitais, estimulando ainda mais a competição no setor.

As reformas no setor de saúde enfraqueceram o poder das autoridades locais na administração das políticas, criando, por outro lado, uma relação mais horizontal, onde os hospitais e GPs passaram a ter maior autonomia, o que trouxe maior dinamismo para o setor. Em outras palavras, o Estado, que até então era o provedor e o financiador das políticas de saúde, passou a apenas financiar, deixando a provisão a cargo das fundações privadas, que passaram a competir entre si pelos recursos estatais. Além disso, a introdução de práticas de mercado no setor que mais emprega no Reino Unido, embora não tenha prejudicado a

cobertura dos serviços de saúde, gerou mudanças nas formas de gestão do mesmo, com o aumento da competição em todos os seus segmentos - da administração à área médica propriamente dita. Cabe ressaltar, nesse sentido, que o sistema de gestão por resultados passou a condicionar o processo de liberação de recursos (Faucher-King & Le Galès, 2010). Le Grand (1991) sintetiza bem este período na seguinte passagem:

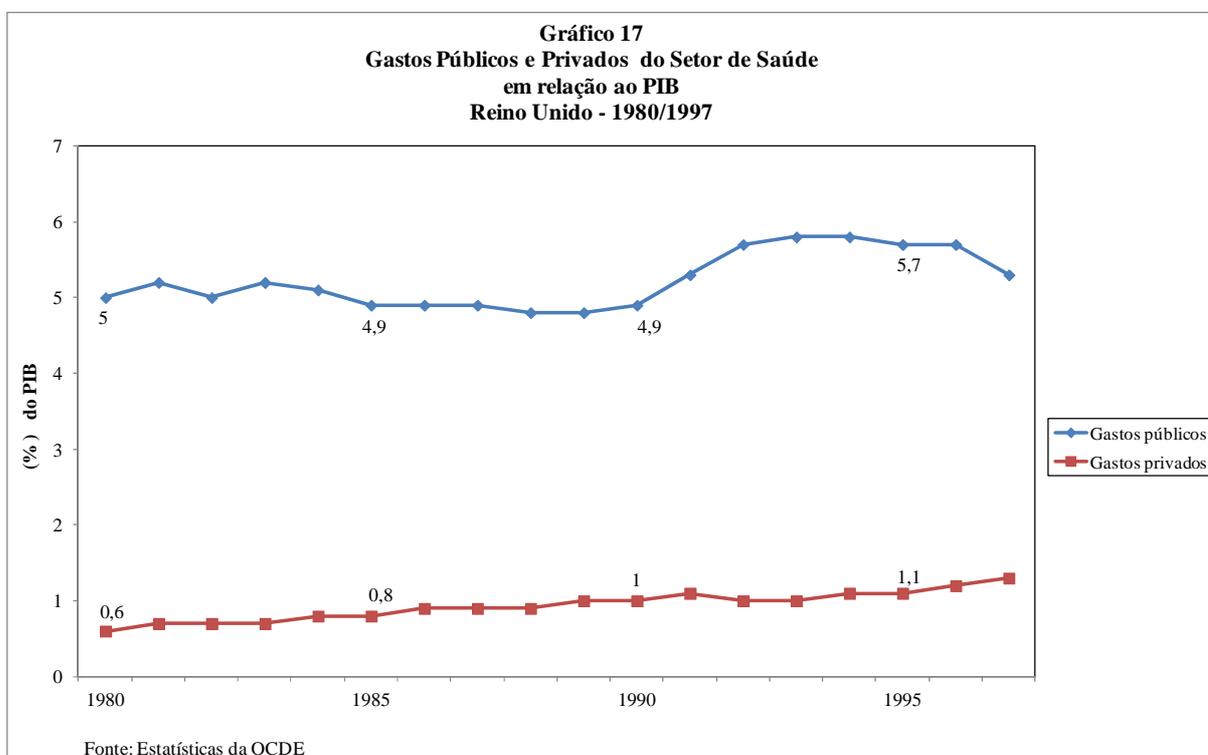
“All these reforms had a fundamental similarity: the introduction of what might be termed 'quasi-markets' into the delivery of welfare services. In each case, the intention is for the state to stop being both the funder and the provider of services. Instead it is to become primarily a funder, purchasing services from a variety of private, voluntary and public providers, all operating in competition with one another. The method of funding is also to change. Resources are no longer to be allocated directly to providers through a bureaucratic machinery. In some cases the state continues to act as the principal purchaser, but resources are allocated through a bidding process.” (Le Grand, 1991, p.1257)

É importante mencionar que, ao contrário do esperado, não houve economia de recursos com as reformas de mercado introduzidas no setor de saúde. O Gráfico 17 mostra que, enquanto entre 1980 e 1990, não houve aumento na proporção dos gastos com saúde em relação ao PIB, entre 1990 e 1995, justamente no período das reformas, esse aumento foi de 14%. De acordo com Fraser (2009), a razão para isto se encontra em dois fatores: o primeiro deles foi o diagnóstico, feito pelo governo, sobre a necessidade de melhorias nos serviços de saúde, em especial nas condições de acesso e na redução das filas de espera. Da mesma forma, constatou-se a existência de cobertura geográfica desigual na provisão dos serviços, o que demandava maiores investimentos, em especial nas regiões mais periféricas do país.

O segundo fator se deve à necessidade de montagem de um aparato administrativo que suprisse as demandas geradas pelo novo modelo de gestão do NHS, o que resultou na ampliação da burocracia administrativa do setor. Só para se ter uma ideia enquanto em 1986 o número de gerentes executivos não passava de 10.000, em 1995 esse número chegou a 25.000 pessoas, levando a um aumento expressivo nos custos administrativos, que, neste mesmo período, passou de 5% do faturamento do NHS para 12% (Fraser, 2009).

O Gráfico 17 mostra, ainda, que os gastos privados tiveram um comportamento diferente do verificado para os gastos públicos em geral, ou seja, cresceram mais entre 1980 e 1990 do que no período posterior, o que revela que as reformas no NHS foram feitas tendo como base a expansão da atuação do setor público no setor de saúde. Este comportamento é distinto do observado para as demais políticas, que buscaram aumentar a participação do setor privado não apenas na provisão dos serviços, mas também no seu financiamento.

Embora tenham crescido entre 1980 e 1995, os gastos privados em saúde não são expressivos no Reino Unido, fato que é reforçado quando se compara com outros países que possuem instituições de natureza semelhante. Em 1995 os gastos privados consumiam apenas 1,1% do PIB britânico, ao passo que nos Estados Unidos esse percentual foi de 7,5%. Outros países, como Suíça, Canadá e Austrália consumiram o equivalente a 4,5%, 2,6% e 2,5%, respectivamente, do PIB com gastos privados (OCDE, 2012). É interessante notar que, neste caso, o padrão de gastos privados no Reino Unido se aproxima mais de países cujos sistemas de proteção social são universais, como Suécia e Noruega, cuja proporção deste tipo de gasto chegou a 1,1% e 1,2%, respectivamente, do PIB.



Em suma, a política de saúde no Reino Unido passou por reformas consideráveis que, no entanto, não mexeram na cobertura dos serviços, que continuaram universais. Nesse sentido, o objetivo das reformas foi muito mais implementar transformações no âmbito da gestão do sistema do que nas formas de provisão dos serviços de saúde. Em outras palavras, a introdução de relações de mercado se restringiu ao interior do NHS, que passou a operar objetivando o aumento da eficiência não apenas na alocação dos recursos da saúde, mas

também na provisão dos serviços, o que abriu espaço para o fortalecimento - relativo - do mercado privado de prestadores de serviços.

### 4.3.3 A Política Habitacional

O processo de reestruturação da política habitacional britânica pode ser considerado um modelo no âmbito das reformas neoliberais implementadas na Era Thatcher, já que buscou impingir, em larga medida, uma feição desmercantilizada. Em outras palavras, procurou-se conceber a moradia como uma mercadoria, o que seria feito através da desregulamentação do mercado habitacional. Para tanto o governo atuou em duas frentes: a primeira delas estava no enfraquecimento das autoridades locais como principais provedoras da habitação social, o que marcava, inclusive, uma ruptura com a institucionalidade da política habitacional do Pós-II Guerra. Nesta a provisão das moradias estava ancorada na esfera local; e a segunda, na desregulamentação do mercado habitacional, mediante o fim dos subsídios concedidos aos aluguéis, o que permitiria sua equiparação aos preços de mercado.

Uma das primeiras medidas do Governo Thatcher foi a publicação do *Housing and Social Security Act* de 1982, o qual previa, em essência, o enfraquecimento da intervenção social do Estado, que seria feito pela redução no volume dos gastos sociais governamentais. No caso da política habitacional, o governo concedeu a todos aqueles que se beneficiavam dos aluguéis subsidiados pelas autoridades locais o direito a comprar as moradias em que residiam com descontos que variavam de 50% a 70% (Pierson, 1994). Esta medida fez parte da estratégia governamental, que visava, por um lado, enfraquecer o poder das *Council Houses* na provisão das moradias sociais e, por outro, estimular o mercado privado de habitações. Este último seria alcançado pelo fim dos subsídios que permitiam que as autoridades locais mantivessem os aluguéis abaixo do preço de mercado, bem como pelo aumento do número de empresas do setor financeiro que passaram a conceder financiamento imobiliário para os indivíduos que desejassem comprar suas moradias (ainda que com o desconto praticado pelo governo) (Clapham, 1996).

Como visto no capítulo anterior, o aumento no número de habitações para a moradia própria era um desejo antigo dos conservadores, que, em virtude de não conseguirem desregulamentar o mercado habitacional, introduziram uma série de subsídios que passaram a incentivar este segmento imobiliário. Estes subsídios foram mantidos durante grande parte da Era Thatcher, o que, em conjunto com a introdução do direito à compra (*right to buy*), fez

com que, ao final dos anos 80, a casa própria alcançasse 67,7% do total das moradias no Reino Unido.

Por outro lado, houve uma queda significativa no número de habitações públicas, sendo que cerca de 1.500 milhões delas foram vendidas ao longo dos anos 80, o que representou 20% do total (Pierson, 1994). Em suma, este processo marcou o deslocamento de um grande número de habitações antes pertencentes ao segmento das moradias públicas (*Council Houses*) para o segmento privado (*Owner-occupier*). Nas palavras de Pierson (1994; p.105): “*Owner-occupation, which accounted for 55.3 per cent of households in 1979, had risen to 67.6 per cent in 1990. Correspondingly, the public rented sector has fallen from 31.5 per cent in 1979 to just 22.4 per cent in 1990.*”

Além de terem pelo menos um quinto de suas habitações vendidas, as *Council Houses* também foram proibidas de construir novas unidades residenciais, função que passou a ser exercida pelas *Housing Associations*, instituições de natureza privada, mas sem fins lucrativos, que agradavam mais ao governo<sup>131</sup>, que via no seu avanço uma forma de desestabilizar ainda mais o poder das autoridades locais. Dessa forma, o enfraquecimento das *Council Houses* representou uma quebra na institucionalidade da política habitacional britânica, pois retirou do poder local a função de prover habitações públicas, através da suspensão dos subsídios governamentais e do direito a construir novas unidades. Em outros termos, o fortalecimento das *Housing Associations* foi uma forma de abrir caminho para que o setor privado expandisse ainda mais sua função na política habitacional britânica, através da concessão de subsídios e financiamento para a construção de novas moradias públicas.

Assim como no período Pós-II Guerra Mundial, os incentivos concedidos para a compra das habitações, que até então eram administradas pelas *Council Houses*, priorizaram as camadas mais favorecidas da população, ficando os menos favorecidos vinculados a um mercado de aluguéis cada vez mais mercantilizado. Para garantir que esses indivíduos não fossem prejudicados pelo fim dos subsídios à moradia pública, o governo passou a conceder um benefício monetário para aqueles que não tivessem condições de pagar um aluguel. Introduzido em 1972, no âmbito do *Housing Finance Act*, este benefício visava à concessão de uma renda complementar – de natureza residual (*means-tested*) - aos indivíduos que não

---

<sup>131</sup> Na verdade, o que agradava mais ao governo é que, embora as *Housing Associations* contassem com subsídios públicos, estes não entravam na contabilidade governamental como gastos, o que satisfazia as ambições governamentais de redução dos gastos públicos. Além disso, essas instituições também tinham a permissão de pegar financiamentos junto ao setor privado, fato este que estreitava ainda mais os laços entre a esfera pública e a privada na provisão das habitações (Holmans, 2005).

tivessem condições de pagar aluguel (Holmans, 2005). Em 1983 passou a se chamar *Housing Benefit*, ganhando centralidade na reforma habitacional do governo, sendo uma das principais alternativas neoliberais para a flexibilização deste mercado.

A remercantilização do setor habitacional, embora tenha promovido uma dinamização do mercado de moradias, não atingiu os níveis de eficiência alocativa desejados pelos governantes. Em primeiro lugar, por não contemplar efetivamente a população pobre que, em virtude de ter perdido os subsídios que mantinham os aluguéis abaixo do valor de mercado, passou a ter acesso a um benefício que, em muitos casos, não cobria os preços praticados no setor privado. Além disso, havia forte resistência deste setor em estabelecer contratos com a população mais pobre, já que havia o risco de que os mesmos não fossem honrados. É importante ressaltar que, em virtude da sua natureza privada, as *Housing Associations*<sup>132</sup> reproduziam os mesmos problemas do setor privado, não sendo, portanto, uma eficiente alternativa na provisão das habitações públicas (Pierson, 1994). Como as *Council Houses* não recebiam mais os subsídios para a construção de novas unidades, o número de pessoas sem moradia cresceu consideravelmente durante o governo Thatcher. Nas palavras de Best (1996):

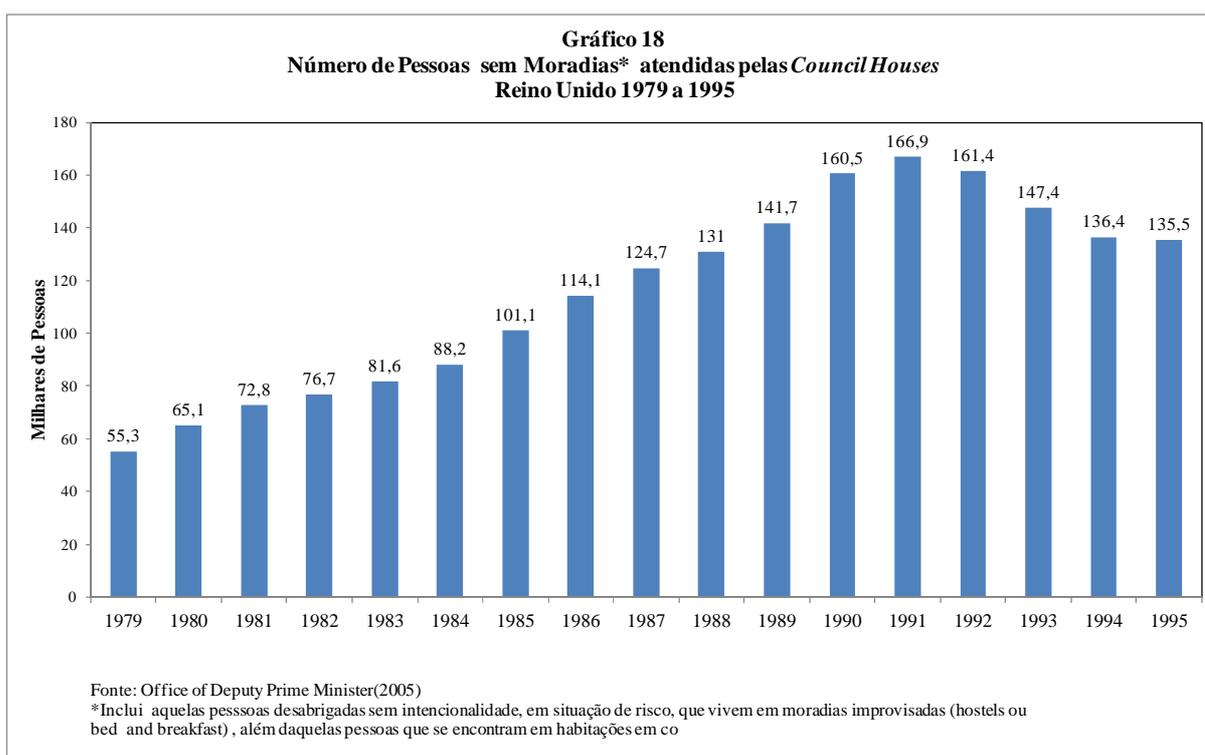
“Despite the growth in housing association new building, **the far greater decline in new council house building and the impact of right-to-buy in diminishing the existing council sector stock contributed to a significant rise in the incident of the recorded homelessness during the 1980s.** Other key factor were the continuing decline in the private rented sector and a rise in mortgage-to-income ratios to house purchases.” (Best, 1996; p.553; **Grifos Nossos**)

Esses problemas refletem, na verdade, os fundamentos sobre os quais o processo de reestruturação do mercado habitacional foi realizado. Apesar de a desregulamentação ter dinamizado o setor, aumentado a competição e incentivado a entrada de novas empresas no mercado, seus efeitos sobre as condições de vida da população não foram dos melhores, já que o enfraquecimento das *Council Houses* e a ineficácia das *Housing Associations*, não foram compensadas por uma efetiva absorção da população pobre pelo mercado habitacional. Dessa forma, o aumento no número de pessoas sem moradia ao longo dos anos 80 forçou o inesperado crescimento dos aluguéis praticados pelas autoridades locais (Gráfico 18), já que o setor privado e as *Housing Associations* não estavam conseguindo suprir o crescimento da demanda por moradias<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> Pierson (1994) afirma que esse foi uma das principais causas do baixo crescimento das *Housing Associations* no Reino Unido neste período.

<sup>133</sup> A partir de 1992 o número de pessoas sem moradias que estavam “amparadas” pelas autoridades locais começou a cair, o que se deveu ao incentivo governamental para o aumento das novas construções realizadas

Da mesma forma, a crença de que a desregulamentação levaria à queda dos gastos públicos habitacionais não se concretizou, pois a redução das despesas na prestação de serviços – especialmente na redução dos subsídios às *Council Houses* e do descongelamento dos aluguéis – foi compensada por um aumento nos gastos monetários<sup>134</sup>, já que a queda no número de habitações públicas gerou um aumento na demanda pelos *Housing Benefits*. É importante ressaltar, neste ponto, que as reformas deixaram o setor habitacional mais vulnerável às oscilações na economia, ou seja, os efeitos sociais das políticas econômicas restritivas como, por exemplo, o aumento nas taxas de desemprego, produziram o crescimento na demanda pelo *Housing Benefit*. De acordo com informações disponibilizadas pelo *Institute for Fiscal Studies* do Reino Unido, entre 1983 e 1995 houve elevação de 63,2% no número de pessoas demandando este benefício (IFS, 2012).



pelos *Housing Associations*. De acordo com Best (1996) o crescimento deste tipo de moradia social foi uma resposta à crise no mercado privado de moradias no final dos anos 1980 e não um novo compromisso governamental com o mercado de aluguéis.

<sup>134</sup> De acordo com informações da OCDE, os gastos habitacionais como proporção do PIB passaram de 0,1% para 1,8% entre 1980 e 1995. Em termos monetários, houve um considerável crescimento dos gastos per capita que, em valores constantes, passou de 21,7 dólares em 1980 para 403 dólares em 1995.

Em outras palavras, mesmo tendo sido a mais atingida pelas reformas neoliberais, a política habitacional não foi inteiramente remercantilizada, pois o mercado, unicamente, não conseguiu prover moradias para todos os indivíduos. O aumento nos gastos sociais, a insuficiência do setor privado e das *Housing Associations* em prover habitação para todos, além do inesperado crescimento da provisão pública feita pelas *Council Houses*, mostraram não apenas as imperfeições do mercado, mas também a necessidade de regulação estatal por parte do capitalismo. Se fosse guiada apenas pelas forças mercantis, o acesso à habitação se restringiria apenas àqueles que estivessem incluídos no mercado capitalista, deixando grande parte da população sem acesso à moradia, ou com moradias precárias. Este processo contribuiria fortemente para o aumento das diferenciações sociais no interior da sociedade britânica comprometendo, com isso, a estabilidade social do sistema, através da quebra da coesão social.

É importante notar, por outro lado, que mesmo sem ter sido inteiramente remercantilizada, a política habitacional britânica sofreu transformações em sua natureza, o que foi feito, principalmente, pelo enfraquecimento das *Council Houses*. O aumento das moradias próprias (*owner-occupier*), o fim dos subsídios aos alugueis, bem como a introdução do *Housing Benefit*, enfraqueceu a “função social” que a habitação possuía no âmbito da sociedade britânica. Como resultado, as reformas deixaram este setor mais vulnerável às oscilações da economia britânica, mas também se articularam a ela, passando a influenciar a dinâmica da economia, ao ponto de as autoridades governamentais implementarem mudanças no setor habitacional, para que as políticas econômicas atingissem seus macro objetivos<sup>135</sup>.

Por fim, cabe ressaltar que é pelo fato de se constituir no modelo de reforma neoliberal durante a Era Thatcher que a política habitacional torna-se um instrumento interessante de estudos sobre as limitações de uma economia de mercado. A tentativa de desregulamentação do setor não apenas não afastou o Estado na provisão de condições para o acesso da população a moradias, como mostrou sua importância em suprir os ineficientes mecanismos de mercado neste processo (Barr, 1993). A remercantilização da habitação teve como consequência o aumento da vulnerabilidade social da população mais pobre que, mesmo

---

<sup>135</sup> De acordo com Pierson (1994) existe uma cultura no Reino Unido de se guardar dinheiro através da compra de imóveis, pois, dentre os subsídios concedidos pelo governo em estimular a compra de habitações, estava a isenção do pagamento de impostos sobre os ganhos de capital no processo de compra e venda. Dessa forma, as políticas econômicas, implementadas no final dos anos 1980 que visavam o aumento do consumo como forma de combater a crise que havia se instalado no país foi comprometida, pois a redução da taxa de juros foi acompanhada pelo aumento na compra de imóveis e não do consumo das famílias. Como forma de combater esta “barreira” a efetividade das políticas econômicas, o governo retirou boa parte dos subsídios a compra de habitações, como forma de estimular o consumo doméstico (Ver também, Best, 1996).

tendo acesso ao *Housing Benefit*, não conseguiu suprir suas carências no campo da moradia, forçando o retorno das *Council Houses* na provisão da habitação pública.

#### 4.4. Conclusões

Buscou-se mostrar, ao longo do presente capítulo, as principais características do ajuste estrutural promovido pelo governo conservador britânico ao longo dos anos 80, bem como suas relações com as políticas sociais. É importante deixar claro, primeiramente, que o referido ajuste foi feito tendo como base a introdução de um novo paradigma de política econômica, que concebia a primazia ao mercado no funcionamento da economia capitalista. Nesse sentido, foi implementada uma série de medidas que visavam à desregulamentação do sistema econômico, em especial do setor financeiro, em detrimento da atividade estatal, tida como prejudicial à eficiência do capitalismo.

Na prática, no entanto, o que se observou foi uma mudança no padrão de intervenção do Estado, principalmente nos primeiros anos do governo Thatcher, evidenciado, inclusive, no aumento dos gastos governamentais. O mesmo foi notado para o caso dos gastos sociais, cujo crescimento esteve relacionado ao aumento da vulnerabilidade social da população neste mesmo período, o que confirma a hipótese de Rodrick (1998), para quem a maior presença estatal é requerida em face do agravamento dos problemas sociais produzidos pelo processo de reestruturação econômica.

Embora tenham demandado maior intervenção estatal, as medidas de ajuste econômico promoveram o superdimensionamento da esfera econômica, que passou a pressionar por reformulações nas políticas sociais, cujas características deveriam se adequar aos requisitos de uma economia desregulamentada. Ocorre que, em essência, o novo paradigma de política econômica atribuiu às políticas sociais um papel residual, quando não prejudicial à eficiência do mercado, o que implicaria na redução da sua influência no processo de reprodução do sistema. A solução para esse paradoxo passou a ser a flexibilização das políticas econômicas restritivas, o que ocorreu principalmente durante o governo Jonh Major, permitindo o avanço da reformulação das políticas sociais em conjunto com a expansão dos gastos sociais.

Neste sentido, as políticas sociais se mantiveram centrais no capitalismo britânico, adquirindo, por outro lado, uma feição mercantilizada, ou seja, atribuiu-se primazia ao mercado na provisão da renda e das moradias para os indivíduos. Na impossibilidade de que

os mesmos tivessem supridas suas necessidades de sobrevivência básicas pelo mercado, o governo passou a conceder benefícios residuais – seja nas políticas de renda, ou nas políticas habitacionais. Em outras palavras, observou-se, ao longo da Era Thatcher, uma mudança no padrão das políticas sociais, com uma redução de sua feição desmercantilizada – que se manteve, no entanto, no setor de saúde – acompanhado por um aumento de intervenções compensatórias, através de transferências monetárias de renda condicionadas e existência de falhas de mercado

É importante ressaltar, dessa forma, que o processo de reestruturação das políticas sociais primou pela expansão do seu papel mais restrito, ou seja, sua função passou a ser muito mais corrigir as falhas de mercado, garantindo a eficiência do sistema, do que de manter os elevados níveis de coesão social, através da adequação do ritmo das transformações econômicas às características sociais do sistema. Em outras palavras, o superdimensionamento da esfera econômica, embora não tenha promovido o seu descolamento em relação à base social onde está inserida, buscou submeter esta última aos critérios de uma economia de mercado, o mesmo sendo feito com as políticas sociais.

A análise setorial das políticas sociais evidencia essa tendência, ou seja, todas elas passaram por um processo de reestruturação no qual ficou evidente o maior peso das relações de mercado, seja na sua provisão, seja no seu financiamento. As formas pelas quais essas mudanças ganharam “corpo”, no entanto, dependeram das suas estruturas institucionais, que moldaram os impactos do processo de reestruturação das políticas. Nesse sentido, a política habitacional foi fortemente desregulamentada, o que reflete a histórica vulnerabilidade do setor que, como discutido no capítulo anterior, não apresentava uma institucionalidade definida quando do seu surgimento, já que se tornou política de Estado em virtude das conseqüências da II Guerra Mundial.

A política de manutenção da renda, por sua vez, sofreu alguns ajustes que aguçaram sua natureza residual, mesmo tendo sido mantida a aposentadoria básica estatal. O avanço do seguro privado na provisão das aposentadorias não se constituiu em nenhum tipo de ruptura institucional, pois o mesmo já existia, em menor escala, no período Pós-II Guerra Mundial. É importante ressaltar que não havia, no âmbito do Relatório Beveridge, objeção à provisão privada de aposentadorias. Estas seriam uma escolha dos indivíduos, que já os mesmos teriam garantido uma renda mínima via aposentadoria estatal. Da mesma maneira, a aposentadoria básica apresentava baixa taxa de reposição desde sua criação, em 1946.

Cabe destacar ainda a política de saúde, cuja forte institucionalidade limitou a reestruturação ao interior do setor, ou seja, os serviços de saúde mantiveram-se desmercantilizados e universais. A simples menção à possibilidade de se conceber o acesso ao NHS na forma de seguro compulsório, gerou forte resistência no interior do setor, forçando o deslocamento da estratégia do governo, que passou a introduzir mudanças nas formas de gestão, objetivando o aumento da eficiência na provisão dos serviços e na alocação dos recursos financeiros.

Por fim, é importante ressaltar que as medidas de reestruturação das políticas sociais não lograram formar um novo modo de regulação, o qual substituiria o Keynesian Welfare National State em crise desde meados da década de 1970. A impossibilidade de formação de um regime de acumulação Pós-Fordista durante a década de 1980 deveu-se ao fato de o modelo de desenvolvimento britânico do Pós-II Guerra Mundial não ter apresentado características tipicamente fordistas, o que limitou os efeitos expansivos da articulação entre as políticas sociais e econômicas que, ainda assim, se relacionavam positivamente, em virtude da busca pelo pleno emprego.

A introdução das políticas econômicas monetaristas, no entanto, deslocou o eixo da condução das políticas, que passou a ser o controle inflacionário. Isto colocou as políticas econômicas e sociais em pólos opostos, dificultando ainda mais a formação do Shumpeterian Workfare Post-National Regime. Foi apenas com as reformas nas políticas sociais introduzidas a partir de meados dos anos 80, mas principalmente pela flexibilização das políticas econômicas ortodoxas após 1990, que começou a haver uma relação mais positiva – porém hierárquica – entre ambas. Este fenômeno tem início na gestão John Major, que aprofunda as reformas do governo Thatcher, procurando, ademais, criar vínculos funcionais entre as duas políticas, o que ocorreu, por exemplo, na reformulação do seguro desemprego, que passou a se chamar *Job Seekers Allowance*.

Mas será na gestão do governo Novo Trabalhista entre 1997 e 2010 que estes vínculos ganharão maior densidade, e as políticas sociais passarão a ser fundamentais à nova estratégia de desenvolvimento do Reino Unido. O próximo capítulo discute com mais profundidade esta questão, procurando mostrar que foi neste período que se formou um modo de regulação cuja forma e função estrutural do Estado, incluindo seu aspecto social, passaram a dar suporte a um novo regime de acumulação.

**Figura 1**  
**Mapa Cronológico do Reino Unido - Era Thatcher**

<b>Ano</b>	<b>Transformações no Campo Político e na Política Social</b>
<b>1979</b>	<b>Margareth Thatcher é eleita Primeira Ministra do Reino Unido</b>
<b>1982</b>	Promulgação do Social Security and Housing Benefit Act
<b>1983</b>	<b>Reeleição Thatcher</b>
<b>1986</b>	Promulgação do Social Security Act
<b>1987</b>	<b>Thatcher é eleita pela terceira vez</b>
<b>1988</b>	Promulgação do Housing Act
<b>1989</b>	Working for Patients (White paper)
<b>1990</b>	Promulgação do NHS and community Care Act
	Instituição da Community Charge (Poll Tax)
	<b>Margareth Thatcher renuncia ao cargo</b>
	Jonh Major assume como Primeiro Ministro
<b>1992</b>	<b>Vitória de Major nas eleições para Primeiro Ministro do Reino Unido</b>
<b>1993</b>	Supressão da Community Charge. Criação da Council Tax
<b>1996</b>	Reformulação do seguro desemprego ( <i>Jobsseker's Allowances</i> )

Fonte: Elaboração própria. Baseado em Fraser (2009)

## Capítulo 5

### A Centralidade das Políticas Sociais no Modelo de Desenvolvimento do Novo Trabalhismo<sup>136</sup>

#### Introdução

O governo do Novo Trabalhismo foi marcado pela introdução de uma série de avanços em relação às políticas sociais estabelecidas na Era Thatcher, ao mesmo tempo em que manteve praticamente intactos os fundamentos que conceberam tais políticas. É importante ressaltar que esta tensão entre mudanças e continuidades marcou a atuação do governo no campo social e econômico, o que coloca a discussão das políticas sociais durante a gestão dos Primeiros Ministros Tony Blair e Gordon Brown em um campo significativamente complexo de análise.

Cabe destacar, em primeiro lugar, a incorporação de novas ideias ao arcabouço de políticas do governo, fato este que tornou as políticas sociais elementos centrais na estratégia de desenvolvimento do Novo Trabalhismo. O Estado, desta forma, deixou de ser encarado como um custo, passando a incorporar uma série de funções que não se restringiam apenas ao fornecimento de suporte para as transformações econômicas, tendo atuação igualmente importante na criação de oportunidades para que mais pessoas pudessem participar do mercado de trabalho.

Para que as políticas sociais recuperassem sua centralidade no modelo de desenvolvimento britânico, o governo do Novo Trabalhismo introduziu uma série de modificações em alguns dos pilares que fundamentavam o conceito do Welfare State, como, por exemplo, a concepção de cidadania e de bem-estar social. Ambos passaram a ter seus significados vinculados a condicionalidades explícitas, como a participação dos indivíduos no mercado de trabalho, fato este que conferiu às políticas sociais uma conotação mais mercantil, subordinando-as, portanto, às políticas econômicas e questionando o campo dos direitos de cidadania, como o direito ao trabalho<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> O Novo Trabalhismo correspondeu a um período de 14 anos de governo (1997-2010) conduzido pelo Partido Trabalhista Britânico. Ele teve início com o governo do Primeiro Ministro Tony Blair (1997-2007), tendo o mesmo sido sucedido pelo seu até então Chanceler e Ministro das Finanças Gordon Brown (2007-2010).

<sup>137</sup> Esta definição de cidadania difere da desenvolvida por Marshall (1950) com base no caso britânico. Como colocado no Capítulo 1, o significado de cidadania para este autor está relacionado a universalização dos direitos

Estas transformações, no entanto, não implicaram em rupturas com a natureza das políticas – sociais e econômicas – instituídas durante a Era Thatcher, já que as mesmas continuaram fundamentadas em uma concepção que atribuía primazia ao mercado no funcionamento do capitalismo. Em primeiro lugar, as políticas econômicas mantiveram-se no campo neoclássico, o que significa que os objetivos das políticas se encontravam na expansão das condições de oferta. Em segundo lugar, houve o aprofundamento das relações de mercado no âmbito da provisão e financiamento das políticas. Isso levou as políticas sociais a serem efetivamente submetidas à lógica das políticas econômicas, produzindo o aumento dos níveis de desmercantilização da provisão pública.

Entre 1997 e 2005, o modelo de desenvolvimento britânico produziu, de forma agregada, resultados satisfatórios, onde crescimento econômico e melhorias das condições de vida da população caminharam juntos. Uma análise mais detalhada deste processo, entretanto, mostrará que esses avanços não romperam com a institucionalidade do mercado de trabalho formada ao longo da Era Thatcher. A manutenção de uma estrutura de empregos, em que a participação das ocupações precárias é relevante, torna-se, dessa forma, um elemento explicativo fundamental da natureza das políticas de transferência de renda condicionadas, ampliadas na gestão do Novo Trabalhismo.

A partir de meados dos anos 2000, entretanto, o aumento da instabilidade econômica mundial passou a comprometer os avanços conquistados pelos governos Blair/Brown. Os elevados níveis de mercantilização da vida social, produzidos pela combinação de políticas econômicas e sociais voltadas para a inserção da população no mercado laboral, tornaram esta última mais vulnerável às flutuações na economia. Como resultado, o governo foi obrigado a mudar – ainda que momentaneamente - sua estratégia de condução da política social.

Este capítulo se encontra dividido em seis partes. Na primeira delas é apresentada a tensão que envolve mudanças e continuidades entre as políticas da Era Thatcher e as do Novo Trabalhismo. Objetiva-se com isso mostrar que este último governo atribuiu uma função mais precisa às políticas sociais na estratégia de desenvolvimento britânica sem, contudo, romper com os pressupostos que fundamentaram as reformas estabelecidas ao longo da Era Thatcher.

A segunda parte aprofunda o conteúdo desenvolvido na seção anterior, ao apresentar as ideias que permitiram incorporar as políticas sociais – principalmente as políticas de

---

sociais para os membros de uma comunidade, o que implicaria em suas palavras, “*a universal right to real income, which is not proportionate to the market value of the claimant.*” (Marshall, 1950, p.6). Esta concepção de cidadania pautou a construção do Welfare State britânico no período Pós-II Guerra Mundial.

transferência de renda - ao modelo de desenvolvimento britânico. Estas ideias foram desenvolvidas no âmbito do que ficou conhecido como a ideologia da Terceira Via, que defendia uma compreensão diferente em relação a uma série de questões relevantes para o desenvolvimento dos países, dentre as quais, o papel do Estado e das políticas sociais. Procurar-se-á mostrar como as ideias da Terceira Via viabilizaram a reformulação de algumas políticas sociais – em especial as de manutenção da renda – de forma que as mesmas passassem a se articular positivamente com as políticas econômicas.

A terceira parte analisa com mais profundidade as relações entre as políticas econômicas e sociais estabelecidas a partir da incorporação das ideias da Terceira Via à estratégia de desenvolvimento do Novo Trabalhismo. O objetivo é mostrar que, a semelhança da busca pelo pleno emprego no Pós-II Guerra Mundial, o mercado de trabalho também foi o elo que viabilizou a articulação entre estas duas políticas no período mais recente. Contrariamente ao primeiro período, entretanto, o estímulo à demanda agregada não foi o foco da atuação do Estado, que passou a estimular a expansão das condições de oferta da economia.

Na quarta parte serão apresentados e discutidos alguns indicadores sociais e de mercado de trabalho para o período 1997-2005, que apresentaram significativa melhoria, quando comparados com a Era Thatcher. Ao se proceder a uma análise mais aprofundada, no entanto, ver-se-á que estes avanços não romperam com a estrutura do mercado de trabalho montada pelo governo anterior, o que justificou a adoção de um novo sistema de benefícios direcionados para as pessoas que se encontravam no mercado de trabalho. Da mesma forma, serão expostos os elementos que atribuem a este período a formação de um modo de regulação nos moldes do Schumpeterian Workfare Postnacional Regime (Jessop, 2003).

Procurar-se-à, nesta parte do capítulo, desvendar a relação sinérgica entre flexibilização do emprego em uma sociedade pós-industrial e a ampliação do *workfare state* no âmbito das políticas de manutenção da renda. Cabe destacar, como elemento catalisador desta sinergia, a mudança na forma de financiamento destas políticas que se deslocaram das transferências monetárias diretas para o crédito tributário.

Na quinta parte serão discutidas as políticas de manutenção da renda, saúde e habitação no âmbito das políticas do Novo Trabalhismo. O objetivo é mostrar que a incorporação de novas ideias à agenda de políticas do governo contribuiu para legitimar as reformas instituídas no período Thatcher, já que estas se encontravam fundamentadas pela

concepção de que o bem-estar social seria alcançado unicamente através de uma inserção produtiva.

Por fim, a sexta seção apresenta os limites do modelo de desenvolvimento do Novo Trabalhismo no âmbito do enfrentamento da crise financeira mundial de 2008. O aumento da vulnerabilidade social da população britânica a partir de 2005 ocorreu em virtude de as políticas sociais – em especial a de manutenção de renda – vincularem o bem-estar social à exigência de participação dos indivíduos no mercado de trabalho. O aumento do desemprego, dessa forma, expôs um número significativo de pessoas à instabilidade dos mercados, revelando, por um lado, seus limites como provedor de bem-estar social e, por outro, reforçando a importância da intervenção social do Estado para o processo de reprodução do capitalismo.

Para facilitar o acompanhamento deste período, um mapa cronológico foi anexado no final deste capítulo (Figura 2). Nele estão contidas as principais mudanças sociais e políticas do governo do Novo Trabalhismo.

## **5.1 O Novo Trabalhismo e a Era Thatcher: semelhanças e diferenças**

A vitória dos trabalhistas em 1997 não marcou uma ruptura em relação à Era Thatcher nem, muito menos, significou o retorno às políticas do Pós-II Guerra Mundial. Pelo contrário, a reformulação dos ideais do partido, ao longo de toda a década de 90, permitiu a emergência de segmentos com forte articulação com a classe média e a elite britânica, enfraquecendo ainda mais a influência dos sindicatos e da classe trabalhadora, os quais tiveram sua atuação restringida ao longo de todo o governo conservador. De acordo com Faucher-King e Le Galès (2010), as sucessivas derrotas impingidas aos trabalhistas, ao longo de toda a década de 80 e no início dos anos 90, juntamente com o fracasso das políticas de combate à crise econômica dos anos 70, foram as principais responsáveis pelo fortalecimento dos segmentos que defendiam a reformulação da agenda política, o que culminou com ascensão ao poder de uma coalizão política que passou a ser chamada de Novo Trabalhismo, cujas figuras centrais são o Primeiro Ministro Tony Blair e o seu Chanceler e Ministro das Finanças, Gordon Brown.

Embora tenham sido eleitos com um discurso de oposição às políticas implementadas pelos conservadores, em especial pelos seus efeitos sobre as condições de vida da população, que se deterioraram ao longo do tempo, o Novo Trabalhismo não representou uma ruptura em relação às políticas anteriores, optando, por outro lado, pela sua reformulação através da

agregação de novas ideias (Holden, 2003). Em outras palavras, aspectos centrais das políticas da Era Thatcher, como globalização, flexibilização do mercado de trabalho, competitividade e equilíbrio macroeconômico foram mantidos, ocupando o espaço antes pertencente às políticas de administração da demanda agregada, negociação salarial entre patrões e empregados, e crescimento baseado no incremento da produção industrial, que prevaleceram no período Pós-II Guerra Mundial e fizeram parte, até início dos anos 1990, da agenda trabalhista.

Dentro desta linha de análise, autores como Jessop (2003), Faucher-King e Le Galès (2010), Holden (2003), Lund (2008), dentre outros, desenvolveram trabalhos nos quais defendiam que as ideias que subsidiaram a construção da agenda de políticas do Novo Trabalhismo mantiveram-se no campo neoliberal, já que as mesmas não promoveram rupturas com os processos iniciados com as reformas conservadoras nos anos 80. Nesse sentido, tanto as políticas econômicas como as sociais foram concebidas no âmbito de uma economia globalizada, na qual fatores como flexibilidade, mobilidade e competitividade tornaram-se ainda mais relevantes, sendo, portanto, elementos fundamentais à estratégia de desenvolvimento implementada pelo Novo Trabalhismo.

Faucher-King e Le Galès (2010), por exemplo, procuram mostrar que a fundamentação das políticas implementadas pelo Primeiro Ministro Tony Blair possui suas raízes nas reformas do governo Thatcher, cujos impactos foram profundos na forma de funcionamento da administração pública. Nesse sentido, a modernização dos instrumentos de gestão pública, como a introdução de procedimentos baseados em relações de quase-mercado, criação de indicadores de avaliação da eficiência dos serviços prestados, gestão por resultados, bem como o incentivo para o aumento da provisão privada dos serviços públicos foram mantidos, ganhando, inclusive, maior densidade. Nas palavras dos autores: *“The bureaucratic revolution initiated by Margareth Thatcher was at the heart of Tony’s Blair strategy for modernizing Britain. Her legacy was invoked, taken over, and (of course) modernized”* (Faucher-King & Le Galès, 2010, p.43)

Na mesma linha dos autores acima citados, Lund (2008) revela que as políticas sociais do Novo Trabalhismo foram influenciadas pelo modelo de políticas da Era Thatcher, principalmente no período de governo do Primeiro Ministro John Major. É importante destacar, resgatando a discussão do capítulo anterior, que a gestão Major apresentou algumas diferenças em relação ao governo Thatcher, no que se refere à condução da política econômica, a qual sofreu relativa flexibilização, permitindo um crescimento expressivo dos gastos sociais. Num contexto de piora dos indicadores sociais, tornou-se necessária a adoção

de políticas que objetivassem a melhoria nas condições de vida da população, o que foi feito mediante a reformulação de algumas políticas. Dessa forma, a substituição do *Unemployment Benefit* pelo *Jobseeker's Allowances*, bem como alguns ajustes nas políticas de saúde e habitação – esta última em virtude dos efeitos da crise econômica sobre o mercado de moradias britânico – possibilitou não apenas uma relativa melhora nos indicadores sociais, mas também um ajuste mais preciso na interrelação entre política econômica e política social, o que forneceu a base para as reformas mais profundas levadas adiante pelo governo do Novo Trabalhismo. Nas palavras de Lund (2008):

**“Policy comparisons between the Major and Blair administrations reveal sufficient similarities to justify the claim that a significant policy break came when Major became prime minister and that Blair has adopted and developed Major’s embryo Third Way.** Major’s restrained flirtation with the ‘underclass’ idea became incorporated into the broader notion of social exclusion and both Blair and Major have used quasi-markets, i.e. state finance to a diversity of suppliers, with consumer choice and state-steering via performance indicators and targets helping to shape outcomes.” (Lund, 2008, p.55; **Grifos Nossos**)

É importante ressaltar, no entanto, que a despeito de o Novo Trabalhismo ter aprofundado as reformas nas políticas sociais iniciadas na Era Thatcher, as mesmas ganharam um significado diferente, ou seja, aos pressupostos que fundamentaram a formulação das políticas sociais no período conservador foram agregadas novas ideias, cujo principal efeito se encontrava em realçar sua importância na estratégia de desenvolvimento do país. Embora tivessem mantido sua centralidade ao longo de todo o governo conservador, as políticas sociais eram concebidas como um custo, não sendo, portanto, consideradas como uma instituição fundamental para o processo de reprodução do capitalismo<sup>138</sup>. As reformas neste período visaram o fortalecimento e a autonomia do sistema econômico em relação à influência das instituições estatais, ficando as políticas sociais sem um papel definido na estratégia de desenvolvimento do país. O aumento nos níveis de desigualdade social e pobreza<sup>139</sup>, evidenciaram os limites de uma economia de mercado, “forçando” os governos Thatcher e Major a manterem os gastos sociais em elevados patamares, estando estes,

---

<sup>138</sup> Vale lembrar que, para os adeptos da abordagem neoliberal, o capitalismo se restringia, basicamente, às relações que ocorriam no âmbito do mercado, naturalmente eficientes, desde que não houvesse interferência de instituições externas, como o Estado, por exemplo. Dessa forma, a introdução das políticas sociais prejudicaria o equilíbrio das transações de mercado, sendo, portanto, prejudicial ao processo de acumulação.

<sup>139</sup> O Gráfico 13 do Capítulo 4 mostra um aumento significativo no índice de Gini entre 1979 e 1995. Nesse mesmo período a pobreza infantil passou de, respectivamente, 9% para quase 20% do total.

entretanto, vinculados não apenas à proteção da população, mas também às reformas que introduziram mudanças na gestão das políticas sociais.

A proposta do Novo Trabalhismo foi, dessa forma, conceber as políticas sociais tendo um papel mais definido no modelo de desenvolvimento do país, fato este que ficou evidente nas constantes críticas feitas aos conservadores, durante o período eleitoral, em virtude do aumento dos índices de desigualdade social e pobreza no Reino Unido - especialmente a pobreza infantil. Estas críticas, no entanto, não tinham como objetivo defender um modelo de políticas sociais nos moldes evidenciados no período Pós-II Guerra Mundial, isto é, onde os direitos sociais fundamentavam uma concepção de cidadania que pressupunha o acesso universal a benefícios sociais e aos serviços desmercantilizados. De forma diferente, as políticas sociais do Novo Trabalhismo estavam embasadas por uma visão de que os direitos sociais deveriam ser conquistados unicamente através da participação<sup>140</sup> dos indivíduos no mercado de trabalho o que traduz uma concepção de cidadania que, nas palavras de Plant (2003; p.155) “<...> *is something that is developed by contributing to the life of society — it is an achievement rather than a status*”.

Em suma, a proposta do Novo Trabalhismo era reformular o Welfare State no Reino Unido, de forma a que o mesmo pudesse atuar numa sociedade cada vez mais globalizada, o que implicava no desenho das políticas sociais condizentes com os critérios de flexibilidade, competitividade e eficiência, fato este que justificava a manutenção dos fundamentos que promoveram as reformas no sistema de proteção social durante a Era Thatcher. A adequação dessas políticas a um novo modelo de desenvolvimento, em que as mesmas recuperassem – principalmente no campo analítico - sua centralidade no capitalismo, só pôde ser concebida pela agregação de novas ideias, que passaram a condicionar o desenvolvimento tanto das políticas econômicas como das sociais. Essas ideias estão na origem da chamada “Terceira Via” (*Third Way*) e baseiam-se no fato de que o desenvolvimento da economia e sociedade britânica deve ocorrer fundamentalmente através da difusão do conhecimento (*knowledge-based society*) – o qual propiciaria o incremento das inovações tecnológicas e, portanto, da produtividade e da produção – e da inclusão social através da participação ativa dos

---

<sup>140</sup> De acordo com Plant (2003) a participação da população no mercado de trabalho viabilizaria a contribuição para o seguro social, o que era condição para o acesso aos direitos sociais. Em suas palavras “*The ideas of reciprocity and contribution are at the heart of this concept of citizenship: that individuals do not and cannot have a right to the resources of society unless they contribute to the development of that society through work or other socially valued activities, if they are in a position to do so. Citizenship has to be earned, it is not a given*” (Plant, 2003, p.155; **Grifos Nossos**).

indivíduos no mercado de trabalho. A próxima seção discute com mais profundidade esta questão.

## **5.2. As Novas Ideias do Novo Trabalhismo e suas Relações com as Políticas Econômicas e Sociais**

Mesmo se mantendo no campo neoclássico, o Novo Trabalhismo introduziu profundas modificações na forma de se conceber as políticas econômicas e sociais, o que fez parte de uma estratégia de promover uma rearticulação entre as mesmas. Ao contrário do que foi feito durante a Era Thatcher, a agenda de políticas proposta pelo Novo Trabalhismo atribuía ao Estado um papel fundamental, além de positivo, no processo de desenvolvimento do país, ou seja, sua função não ficaria restrita a garantir a manutenção das reformas estruturais iniciadas no governo anterior, mas iria além, através da criação de oportunidades para que toda a população tivesse acesso aos benefícios gerados pela globalização.

Essas modificações refletiam uma concepção ideológica que defendia um papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento do Reino Unido, sem que isso significasse sua volta ao protecionismo – ou paternalismo, segundo Giddens (1999) –, prevalente nos anos posteriores à II Guerra Mundial. Da mesma forma, o Estado não desempenharia apenas a função de conduzir o processo de globalização, fortalecendo os mercados, e promovendo a remercantilização da vida social. O Estado, para o Novo Trabalhismo, estaria envolvido em uma nova estratégia de desenvolvimento, que surge como uma alternativa às estratégias acima pontuadas, ou seja, mantém o mercado como instituição primaz do capitalismo, mas procura reinseri-lo na estrutura política e social do sistema (Jessop, 2003), como forma de permitir que os frutos de uma economia de mercado fossem direcionados para toda a população. A subseção abaixo apresenta as principais características da Terceira Via, procurando, posteriormente, relacioná-las com as mudanças impingidas no campo econômico.

### **5.2.1. Principais Características da Terceira Via e seus Efeitos sobre as Relações entre Política Econômica e Política Social**

As ideias contidas na Terceira Via objetivavam fornecer elementos que permitissem a criação de elos que articulassem as políticas desenvolvidas no campo econômico com as

políticas sociais, como forma de garantir a participação de toda a população no processo de desenvolvimento econômico. Para tanto, defendia a mobilização ativa de todas as instituições econômicas e sociais – como o mercado, o Estado, comunidades e instituições voluntárias – como forma de garantir a inclusão de todos os indivíduos no processo de produção capitalista, o que na visão de Antony Giddens (1999), seu principal teórico, era condição fundamental para a obtenção da igualdade social. De acordo com o referido autor, a Terceira Via pode ser caracterizada a partir de três pilares, pautados pela concepção de que o trabalho é o elemento central na promoção do crescimento econômico com bem-estar social: o pilar da governança; o da promoção do bem-estar social; e o da cidadania.

O pilar da governança se refere às formas de articulação entre Estado e mercado e seus efeitos sobre a criação de oportunidades para que os indivíduos possam desenvolver ao máximo suas capacidades individuais, de forma a torná-los independentes das redes assistenciais do Estado. Dessa forma, Giddens (1999) defende que a dicotomia entre Estado e mercado deveria ser substituída por uma sinergia entre ambos, onde o dinamismo do mercado seria canalizado para a obtenção do interesse público. Em outras palavras, a globalização teria uma conotação positiva, caso seus frutos fossem canalizados para o bem-estar da sociedade, o que seria alcançado através da regulação - não coerção - do mercado pelo Estado, ou seja, a ideia de mercado auto-regulável é criticada, dando espaço a uma visão do mercado como *locus* de criação de oportunidades, o que seria feito em parceria com o Estado.

O segundo pilar se refere à promoção do bem-estar social, que deveria ser garantido através da participação de todos os indivíduos - aptos - no mercado de trabalho. Neste sentido, Giddens (1999) defende a criação de um “Welfare Positivo”, ou seja, um sistema de proteção social que, ao invés de apenas proteger os indivíduos contra a ineficiência de uma economia de mercado, contribua para que os mesmos se tornem mais independentes e aptos a lidarem com as transformações no mundo do trabalho. Com isso, a criação de oportunidades estaria no cerne das políticas de bem-estar social defendidas pela Terceira Via, o que significa uma rejeição às políticas que mantêm os indivíduos dependentes de benefícios concedidos pelo Estado. Para tanto as políticas de Welfare deveriam focar constantemente no investimento em capital humano, seja na política educacional e de capacitação, seja nas políticas voltadas para a manutenção da renda. Nas palavras de Giddens (1999):

“A diretriz é o investimento em capital humano sempre que possível, em vez de fornecimento direto de sustento econômico. No lugar do *welfare state* deveríamos considerar o *Estado do Investimento Social*, operando no contexto de uma sociedade de *welfare* positivo.” P.128

Por fim, o terceiro pilar diz respeito às transformações na concepção de cidadania, a qual passou a estar relacionada a obrigações e condicionalidades, ou seja, os direitos sociais seriam garantidos para aqueles indivíduos que estivessem no mercado de trabalho ou procurando emprego – exceção feita às pessoas incapazes de trabalhar. Em outros termos, a concepção de direitos sociais que estava relacionada à simples condição de pertencimento a uma dada comunidade política (cidadania pelo *status*) foi substituída por uma cidadania baseada no mérito daqueles indivíduos que estivessem contribuindo para o desenvolvimento da nação. Esta mesma concepção de cidadania pauta o entendimento que os teóricos da Terceira Via têm em relação à igualdade, vista como inclusão no mercado de trabalho, e não pelo seu aspecto redistributivo (Glyn e Wood, 2001). A desigualdade, por sua vez, não seria concebida como desigualdade de renda, mas sim como exclusão do mercado de trabalho, fortalecendo o argumento no qual o caminho para sua redução se encontra na criação de oportunidades para que os indivíduos possam ser incluídos no mercado laboral<sup>141</sup>. A seguinte passagem sintetiza esta questão:

“Inclusão refere-se, em seu sentido mais amplo, a cidadania, direitos e obrigações civis e políticas que todos os membros de uma sociedade deveriam ter, não apenas formalmente, mas como uma realidade de suas vidas. Refere-se também a oportunidades e a envolvimento no espaço público. **Numa sociedade em que o trabalho permanece essencial para a auto-estima e o padrão de vida, o acesso ao trabalho é um contexto principal de oportunidade.** A educação é outro, e o seria ainda se não fosse tão importante para as possibilidades de emprego.” (Giddens, 1999, p.112; **Grifos Nossos**)

É importante ressaltar que a operacionalização das ideias contidas na Terceira Via, em especial no campo social, demandava mudanças no campo econômico, em especial nas formas de se conceber o crescimento. Este fator era essencial, pois o aumento na oferta de trabalho era o que permitia a expansão das oportunidades para os indivíduos, garantindo, portanto, o acesso à cidadania e à inclusão social. Refutando tanto as políticas keynesianas, que concebiam o crescimento econômico a partir do foco no crescimento da demanda agregada, assim como boa parte da economia neoclássica – em especial a corrente neoliberal –, que, embora elaborassem suas políticas objetivando a expansão da oferta, não levavam em

---

<sup>141</sup> Nesse sentido, a estratégia de combate à pobreza no governo Tony Blair passou pela criação de oportunidades para que um número maior de indivíduos pudesse participar do mercado de trabalho. Isso incluía, como será visto adiante, a elaboração de políticas cuja meta era incentivar o aumento da empregabilidade nos estratos populacionais mais atingidos pela pobreza, como as políticas direcionadas para os pais solteiros; desempregados de longo prazo; jovens, etc. Também foi criada uma série de benefícios voltados para famílias, cujos pais estivessem no mercado de trabalho. Objetivava-se com isso, reduzir principalmente a pobreza infantil, a qual cresceu consideravelmente na Era Thatcher.

consideração os impactos das políticas econômicas sobre a expansão do produto<sup>142</sup>, os teóricos da Terceira Via incorporaram ao seu arcabouço de políticas as Novas Teorias do Crescimento (*New Growth Theories*)<sup>143</sup>.

Em linhas gerais essas ideias surgiram a partir de críticas às tradicionais teorias do crescimento econômico<sup>144</sup>, elaboradas com o objetivo de analisar a determinação do produto no longo prazo. Em primeiro lugar, as teorias tradicionais consideravam que as variações na produção (determinadas pelas quantidades de capital e trabalho) dependiam das mudanças tecnológicas e/ou do crescimento populacional, ambos eram determinados exogenamente. Além disso, havia retornos constantes de escala<sup>145</sup>, ou seja, capital e trabalho cresciam na mesma proporção - pois tanto as taxas de mudança tecnológica, como de crescimento populacional eram dadas -, o que levava ao crescimento constante do produto e da produtividade do trabalhador, até que novas mudanças tecnológicas e na estrutura populacional viessem a ocorrer. Como resultado, as políticas econômicas eram consideradas ineficazes na determinação do produto de longo prazo, pois não tinham influência sobre os fatores que determinavam o crescimento do produto.

As novas teorias do crescimento econômico promoveram avanços em relação às teorias anteriores ao tornarem as inovações tecnológicas e as taxas de crescimento populacionais endógenas ao modelo<sup>146</sup>. Em outras palavras, as variações nas quantidades de capital e trabalho teriam impactos positivos sobre o crescimento do produto no longo prazo, já que estimulariam as inovações tecnológicas, aumentando, por sua vez, a produtividade do trabalho. Dessa forma, os retornos de escala passariam a ser crescentes, ao invés de constantes, como nas teorias tradicionais, já que o impacto das inovações tecnológicas sobre a

---

<sup>142</sup> Como visto no capítulo anterior, a abordagem monetarista – base sobre a qual foram elaboradas as políticas econômicas da Era Thatcher – defendia que as políticas econômicas só teriam efeitos sobre o crescimento no curto-prazo. No longo prazo, por sua vez, os efeitos das políticas econômicas impactavam apenas sobre o aumento do nível dos preços, ficando inalterado o produto. Em poucas palavras, as políticas econômicas, para os monetaristas, não promoviam o crescimento da economia.

<sup>143</sup> As principais referências sobre as Novas Teorias do Crescimento Econômico são os trabalhos de Robert Lucas (1988); Paul Romer (1986) e Douglass North (1990)

<sup>144</sup> Neste campo, destaca-se a teoria de crescimento formulada, em trabalhos independentes, por Robert Solow (1956) e por Trevor Swan (1956), que ficou conhecido como o modelo Solow-Swan.

<sup>145</sup> Para justificar os retornos constantes de escala, Solow (1956) não considerava os recursos naturais escassos.

<sup>146</sup> Essa foi uma forma de garantir poder explicativo às teorias do crescimento pelo campo neoclássico que, até então, consideravam exógenos os fatores determinantes do crescimento. Até o seu surgimento nos anos de 1980, as teorias que explicavam o crescimento econômico a partir da difusão das inovações tecnológicas se restringiam basicamente à corrente neo-schumpeteriana (Ver, nesse sentido Nelson e Sampat (2001)).

produção seria proporcionalmente superior ao investimento realizado (Aghion e Durlauf, 2007).

É igualmente importante destacar o papel central desempenhado pelas novas ideias na difusão das inovações tecnológicas, o que tornava fundamental o investimento em capital humano. Na visão dos adeptos das novas teorias do crescimento, o conhecimento – via aprendizado e desenvolvimento de novas ideias – seria o condutor do crescimento econômico, pois através dele é que se viabilizariam as inovações tecnológicas. Nesse sentido, o conhecimento passou a ser o insumo primordial no processo de crescimento econômico dos países o que, para os adeptos desta corrente, justificaria os investimentos na qualificação dos trabalhadores, assim como nos setores de Pesquisa e Desenvolvimento. Nas palavras de Cortright (2001):

“New Growth Theory is a view of the economy that incorporates two important points. First, it views technological progress as a product of economic activity. Previous theories treated technology as a given, or a product of non-market forces. New Growth Theory is often called “endogenous” growth theory, because it internalizes technology into a model of how markets function. **Second, New Growth Theory holds that unlike physical objects, knowledge and technology are characterized by increasing returns, and these increasing returns drive the process of growth.**” (Cortright, 2001, p.2; Grifos Nossos)

As Novas Teorias do Crescimento Econômico forneceram as bases sobre as quais as ideias da Terceira Via prosperaram ao longo de toda a década de 1990, não apenas no Reino Unido, mas em países como os Estados Unidos, França e Itália, e mesmo no Brasil, na medida em que concedia legitimidade às reformas estruturais requeridas pelo processo de globalização, sem, no entanto, abrir mão de um discurso com foco na redução das desigualdades. Isto se tornou possível, pois as referidas teorias não prescindiram da centralidade do Estado, que não restringiu seu papel à promoção das condições para o avanço da internacionalização das economias, criando, também, incentivos às inovações tecnológicas, através do investimento em capital humano, condição necessária para o desenvolvimento de novas ideias.

O Estado, dessa forma, era concebido como uma instituição empreendedora, ou seja, seu objetivo estava na expansão das condições de oferta de capital e de trabalho, ambas a partir do investimento em capital humano. O investimento no desenvolvimento de novas ideias, no primeiro caso, criaria as condições para o avanço das inovações tecnológicas, o que levaria ao aumento da produtividade do trabalhador, garantindo, com isso, a expansão da capacidade produtiva ao longo do tempo. Da mesma forma, o Estado estimularia a oferta de

trabalho, através de políticas de qualificação e (re) inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, condição necessária não apenas para garantir que a demanda por trabalho pelas empresas acompanhe a expansão da sua oferta - promovida pelas inovações tecnológicas -, mas também para que os indivíduos tenham acesso à cidadania, e aos direitos sociais a ela vinculados, fato este que evidenciaria o papel mercantil concedido às políticas sociais pela Terceira Via, principalmente às políticas de manutenção da renda.

Em suma, o advento das ideias contidas na ideologia da Terceira Via, assim como as Novas Teorias do Crescimento Econômico, criaram um novo cenário no qual as políticas econômicas e sociais passaram a se relacionar de forma positiva marcando, no caso do Reino Unido, uma diferenciação em relação ao governo conservador. É importante ressaltar, no entanto, que este “novo ambiente” para o desenvolvimento de políticas mesclou-se – e não rompeu – ao paradigma de políticas (econômica e social) que prevaleceu durante a Era Thatcher<sup>147</sup>. Isto porque não foram abandonados os pressupostos básicos de política econômica, que incluíam a disciplina orçamentária e o controle da inflação, nem a lógica que esteve por detrás das reformas das políticas sociais, voltadas para a expansão das relações de mercado, tanto na provisão quanto no seu financiamento. Da mesma forma, não houve o deslocamento do campo analítico no qual estas novas ideias floresceram, ou seja, as mesmas se desenvolveram no campo neoclássico, embora tenham se deslocado da abordagem neoliberal para o *welfare economics*, na medida em que reafirmavam a importância da intervenção social – e econômica – do Estado no mercado.

Em outras palavras, as políticas sociais e econômicas que prevaleceram na Era Thatcher foram reelaboradas a partir de um novo e bem estruturado arcabouço institucional e conceitual, o que permitiu a rearticulação entre ambas, sem que houvesse a quebra na sua natureza: mantiveram-se no campo neoclássico, ou seja, o foco das políticas se manteve na expansão das condições de oferta; promoveram o incremento das relações de mercado no âmbito da provisão e financiamento das políticas públicas; e as políticas sociais continuaram submetidas à lógica das políticas econômicas, principalmente as políticas de manutenção da renda, que adquiriram papel central na estratégica de desenvolvimento do Novo Trabalhismo

---

<sup>147</sup> De acordo com Glyn e Wood (2001; p.51) isto não significa que a política macroeconômica do Novo Trabalhismo tivesse que ficar restrita aos instrumentos ortodoxos, já que o foco da mesma não se encontrava apenas no controle inflacionário, mas também na expansão das condições de oferta, seja de capital ou de trabalho. Nas palavras dos autores: “*This policy framework does not necessarily constrain macroeconomic policy from acting to support demand and employment. If unemployment were rising and inflation were below the target figure, the Bank of England would be expected to cut interest rates, while the government could allow the automatic fiscal stabilizers to work and even engage in some discretionary fiscal expansion as well*”.

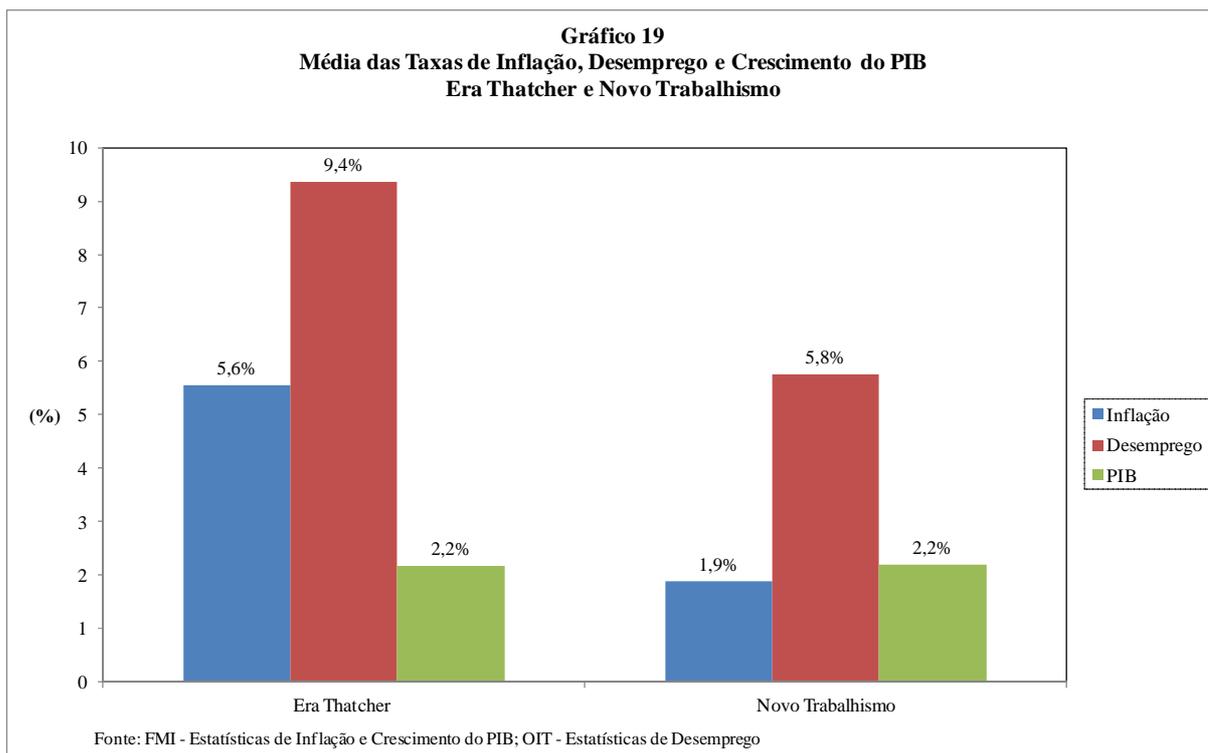
pela redefinição do seu formato. Pode-se dizer que a introdução dessas novas ideias tornou possível o realinhamento e a definição do papel social do Estado no modelo de desenvolvimento britânico. A próxima seção discute as formas como essas ideias foram operacionalizadas no âmbito das políticas adotadas pelo Novo Trabalhismo.

### **5.3. Políticas Econômicas e Sociais no Novo Trabalhismo**

Em 1997 Tony Blair assumiu o cargo de Primeiro Ministro Britânico com um cenário macroeconômico marcado por estabilidade e crescimento econômico (Glyn e Wood, 2001). De fato, as políticas econômicas adotadas pelo governo conservador após 1992, juntamente com o cenário internacional favorável, criaram as condições para um crescimento sustentado da economia a partir de 1994<sup>148</sup>. Como mostra o Gráfico 19, o governo do Novo Trabalhismo foi marcado por uma combinação positiva nos agregados macroeconômicos quando comparado com a Era Thatcher. Com exceção da média das taxas de crescimento do PIB, que apresentaram os mesmos valores registrados no período conservador, as taxas de inflação e desemprego foram menores, o que contribuiu para a formação de um ambiente macroeconômico favorável à implementação das políticas econômicas e sociais do Novo Trabalhismo.

---

<sup>148</sup> A saída do Reino Unido do Sistema Monetário Europeu em 1992 permitiu maior flexibilidade na condução da política econômica, através da desvalorização da libra e da redução das taxas de juros, medidas que criaram as bases para o posterior crescimento econômico. Só para se ter uma ideia, enquanto em 1992 a taxa de crescimento do PIB britânico foi de 0,15% em 1994 ela foi de 4,3%, tendência que se manteve ao longo dos anos posteriores, embora com percentuais um pouco mais baixos.



Os primeiros três anos da gestão Blair foram marcados pela continuidade das políticas econômicas do período conservador, ou seja, manutenção de uma política macroeconômica ortodoxa, voltada para o controle dos gastos públicos. Com os indicadores macroeconômicos em níveis satisfatórios, o governo passou a operacionalizar uma série de medidas cujo objetivo era expandir as condições de oferta da economia, fator fundamental para aumentar os níveis de competitividade da economia britânica, comprometidos em virtude do crescimento dos custos de produção e da apreciação cambial que, segundo Glyn e Wood (2001), fizeram com que a libra se valorizasse cerca de 24% entre 1996 e 1998.

Como uma de suas primeiras medidas o governo procurou reduzir a taxa de juros de longo prazo, que passou de 7% em 1997 para 4,5% em 2003 (OCDE, 2012). Visava-se criar condições propícias para que empresas ligadas ao setor de conhecimento e tecnologia aumentassem o investimento no país. De acordo com relatório divulgado anualmente pela OCDE, os investimentos em conhecimento, que se referem à soma dos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento, software e em educação de alto nível expandiram-se consideravelmente passando de 3,7% do PIB em 1997 para 4,3% 2000 (OECD Factbook, 2005). Da mesma forma, o saldo das transações de serviços (medido pela diferença entre exportações e

importações de serviços) teve um aumento nominal de mais de 100% entre 1997 e 2006, passando de, respectivamente, 27,5 bilhões de dólares para 63,6 bilhões (OCDE, 2012)<sup>149</sup>.

Estas medidas foram implementadas tendo como base o importante papel que as atividades do setor de serviços desempenhavam na economia britânica. Como analisado no capítulo anterior, a estratégia adotada pelo governo de combater a crise dos anos 70 passou pela desregulamentação do setor financeiro, deixando em “segundo plano” a atividade industrial. A redução do investimento no setor industrial, em conjunto com a restrição da atuação dos sindicatos inibiram o crescimento da indústria, cedendo espaço para o crescimento do setor de serviços, em especial daqueles vinculados às atividades financeiras. O governo do Novo Trabalhismo não modificou esta tendência, concentrando grande parte dos investimentos em inovações nas atividades relacionadas ao setor de serviços, fato este que se reflete nas maiores taxas de crescimento do valor adicionado neste setor, como mostra o Gráfico 20<sup>150</sup>.

Em suma, a estratégia adotada pelo governo Tony Blair de conduzir a economia britânica para um crescimento sustentado pelas atividades intensivas em tecnologia (*Knowledge-based economy*) contou com uma série de medidas que criaram as condições para a expansão da produção, mantendo níveis de inflação e desemprego em patamares reduzidos. Este crescimento, por sua vez, se restringiu basicamente a algumas atividades vinculadas ao setor de serviços, principalmente aquelas que fornecem suporte para o mercado financeiro<sup>151</sup>. Este fato evidencia não apenas a continuidade em relação ao processo de ajuste econômico estrutural iniciado no governo Thatcher, mas mostra que a base sobre a qual o Novo

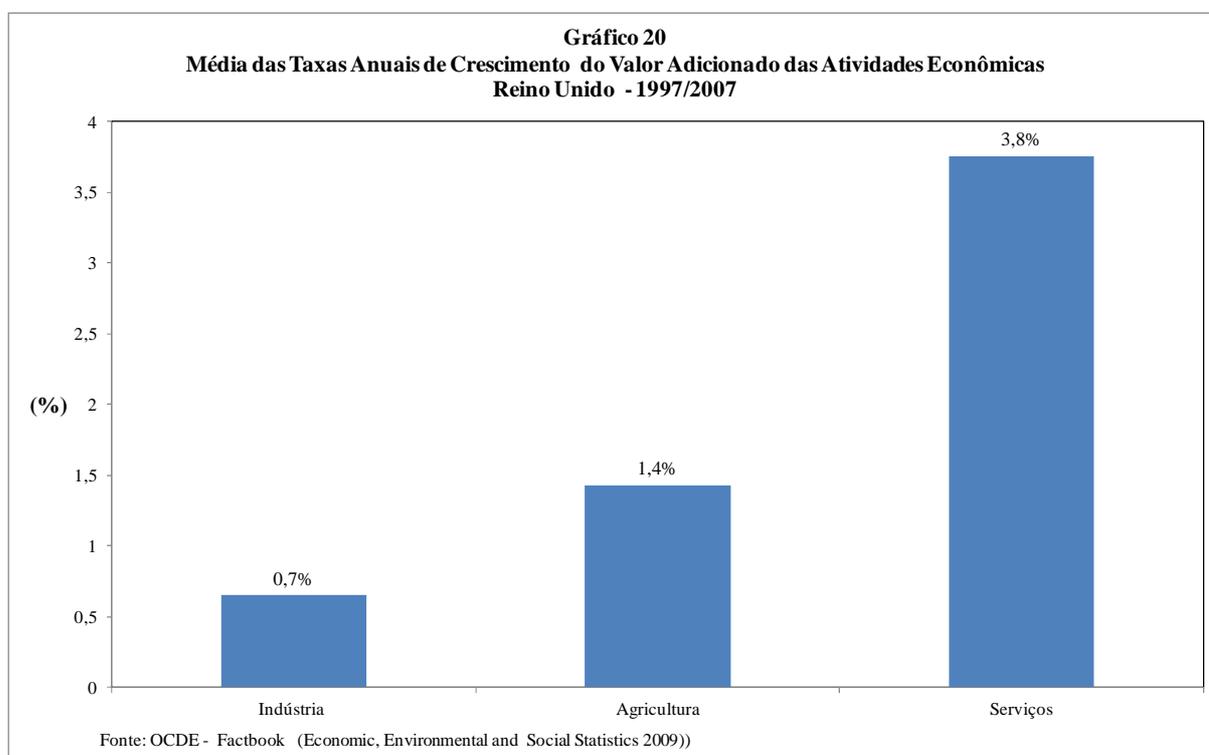
---

<sup>149</sup> A título de comparação, nenhum dos demais países analisados ao longo desta tese apresentou a mesma tendência do Reino Unido, seja no crescimento percentual, seja no volume das exportações do setor de serviços. A França, por exemplo, teve um crescimento de apenas 0,6% entre 1997 e 2005. A Alemanha foi uma importadora líquida de serviços ao longo deste período. Mesmo os Estados Unidos, país altamente desregulamentado e com um avançado setor de serviços, não reproduziu o comportamento do Reino Unido. Entre 1997 e 2005 houve uma queda de quase 4% no saldo nas transações de serviços (OCDE, 2012).

<sup>150</sup> O Gráfico 20 mostra ainda que o valor adicionado da indústria teve um crescimento médio inferior à agricultura, o que reforça ainda mais a continuidade das propostas do Novo Trabalhismo em relação à Era Thatcher. É no mínimo curioso observar o inexpressivo crescimento da atividade industrial no governo Blair/Brown, já que a base do Partido Trabalhista está vinculada ao setor industrial. Além disso, o governo manteve a restrição imposta pelo governo conservador a atuação sindical, especialmente na influência dos sindicatos sobre a condução das políticas. De acordo com Faucher-King e Le Galès (2010) este descolamento do governo de “sua” base se deve ao fato da corrente do trabalhismo que elegeu o Primeiro Ministro Tony Blair ter maior representatividade junto à classe média e não a classe operária, o que pode ser interpretado como consequência das mudanças na base produtiva, que evoluiu da manufatura para os serviços.

<sup>151</sup> Entre 1995 e 2006 a participação do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (ICT) no valor adicionado das atividades manufatureiras caiu 2,3%. Enquanto isso, sua participação no valor adicionado no setor de negócios (*business sector*) cresceu 2,1% neste mesmo período (OCDE, 2012).

Trabalhismo constrói sua estratégia de crescimento econômico se encontra no setor de serviços, ou seja, sua concepção de desenvolvimento se insere no âmbito de uma economia Pós-Industrial (Jessop, 2003).



### 5.3.1 As Políticas Sociais no Novo Trabalhismo

É no âmbito das políticas voltadas para a reestruturação do sistema econômico que o Novo Trabalhismo reformulou a centralidade do Welfare State britânico, cuja função principal seria garantir oportunidades para que o maior número de indivíduos pudesse fazer parte do mercado de trabalho. Esta era a condição necessária, dentro da ideologia da Terceira Via, para que os mesmos tivessem acesso aos direitos sociais. O Estado, dessa forma, garantiria não apenas o bem-estar dos cidadãos, mas também a expansão – quantitativa e qualitativa - da oferta de trabalho da economia, garantindo, com isso, o capital humano e a força de trabalho necessária para a expansão da produção. Como, para o Novo Trabalhismo, o bem-estar social está relacionado exclusivamente à participação no mercado de trabalho, o

Welfare State passou a ter um significado de *Welfare to Work*<sup>152</sup>, o que colocou as políticas de manutenção da renda no centro da estratégia de desenvolvimento do Reino Unido<sup>153</sup>. Esta visão da centralidade do trabalho no modelo britânico fica clara na seguinte passagem, extraída do documento oficial intitulado *A New Contract to Welfare: the Gateway to Work*:

“Our priority is to forge an entirely new culture which puts work first and is based on a modern, integrated, flexible service for all. This means a fundamental shift in the way we support our clients – away from merely asking “What money can we pay you?” to “How can we help you become more independent?” In future, we will focus on **enabling** people to access the wide range of opportunities and support available. We will treat people as individuals, rather than categorise them as ‘unemployed’, ‘lone parent’ or ‘disabled’ – labels that tend to stick permanently and do nothing to help individuals focus on how they can become independent through work. “ (Department of Education and Employment, 1998, p.3; **grifos nossos**)

Neste sentido, o governo promoveu uma série de modificações nas características dos benefícios vinculados à manutenção da renda da população, como forma de criar incentivos para aumentar a participação da população no mercado de trabalho. Comandada pelo Ministro das Finanças e Chanceler Gordon Brown, a mais importante destas modificações esteve na unificação do sistema tributário (*tax credits*) com o sistema de benefícios, criando um sistema que beneficiava, sobremaneira, mediante incentivos, aquelas pessoas que estivessem trabalhando ou procurando emprego<sup>154</sup>. Procurava-se, com isso, reduzir as armadilhas do

---

<sup>152</sup> Uma forma de se compreender melhor o significado que o Novo Trabalhismo confere ao Welfare State é compará-lo com o período Pós-II Guerra Mundial. Neste último, a aplicação das políticas keynesianas traduzia um conceito de bem-estar social relacionado ao acesso, dentre outros serviços, a uma renda que mantivesse a demanda agregada em patamares suficientes para que a produção continuasse a crescer, independente dos indivíduos estarem ou não no mercado de trabalho. Neste caso, prevalecia a concepção de cidadania como *status*, levando a que o Estado social tivesse uma atuação pelo lado da demanda, ou seja, através da manutenção da renda da população. No caso do Novo Trabalhismo, o Estado adquire um papel empreendedor, condicionando o significado de bem-estar social a participação de todos os indivíduos - aptos - no mercado de trabalho. Em outras palavras, o Estado passa a atuar pelo lado da oferta, através da expansão das oportunidades para que os indivíduos possam atuar no mercado de trabalho, condição básica para a conquista da autonomia.

<sup>153</sup> É importante ressaltar que as demais políticas também ganharam um novo significado, na linha da criação de um *Welfare Positivo* ou *Estado do Investimento Social* (Giddens, 1999). Nesse sentido, a criação de oportunidades para que os indivíduos participem do mercado de trabalho tornaria viável a compra, pelos mesmos, de habitações, ou mesmo do pagamento dos aluguéis praticados no mercado, livrando grande parte da população da dependência das *Housing Associations* ou *Council Houses*. No caso da saúde, o governo buscaria formas de prevenção a doenças, garantindo, com isso, a redução nos custos com o tratamento das mesmas. Dessa forma, a criação de oportunidades teria como base a promoção da autonomia dos indivíduos em oposição à dependência da proteção do Estado. A seguinte passagem de Giddens (1999) sintetiza bem esta mudança de concepção: “*O Welfare positivo substituiria cada uma das negativas de Beveridge por uma positiva: em lugar de Carência, autonomia; não Doença, mas saúde ativa; ao invés de Ignorância, educação, como uma parte permanente da vida; em lugar de Sordidez, bem-estar; ao invés de Ociosidade, iniciativa.*” (Giddens, 1999, p.139)

<sup>154</sup> Outra medida importante do governo Blair/Brown foi a criação de um salário mínimo nacional, que garantiu um piso mínimo de remuneração para a força de trabalho Britânica. É importante ressaltar, no entanto, que seus valores foram definidos aquém do reivindicado pelos sindicatos, satisfazendo, por outro lado, os empresários (Lund, 2008). Esta dinâmica mostra claramente que a intenção do governo de criar um piso mínimo de remuneração, a despeito de consolidar uma reivindicação histórica, teve como objetivo aumentar o incentivo

desemprego e da pobreza (*unemployment and poverty traps*), que mantinham os indivíduos fora do mercado de trabalho, já que não precisariam pagar as taxas e os impostos que incidiam sobre quem trabalha. Este novo sistema concedia benefícios proporcionais a renda anual recebida pagos pelos trabalhadores ao longo do ano<sup>155</sup>, na forma de *tax credits*<sup>156</sup>, o que era um incentivo para que os indivíduos se mantivessem no mercado de trabalho, ou procurando emprego, já que a concessão da maior parte dos benefícios estava condicionada a estes dois fatores<sup>157</sup>.

Essas reformas no sistema de benefícios foram instituídas em conjunto com uma série de políticas voltadas para a dinamização do mercado de trabalho, o que reforçou ainda mais os vínculos entre as políticas econômicas e sociais de novo formato. O objetivo era criar condições para elevar o percentual da população economicamente ativa no Reino Unido, evitando, com isso, que o aumento na demanda por trabalho, originada da expansão da economia, pressionasse a elevação da inflação<sup>158</sup> (Glyn e Wood, 2001). Chamadas de *New Deal*, já que foram concebidas a partir da lógica do Welfare Positivo, essas medidas pretendiam, inicialmente, reduzir as taxas de desemprego dos jovens (18 a 24 anos) e as taxas de desemprego de longo-prazo que, na visão dos governantes, eram as duas categorias que mais comprometiam a expansão da oferta de trabalho. Nas palavras de Holden (2003):

“What counts is the creation of a dynamic labour market. This dynamism is achieved by concentrating on those who have effectively ‘fallen out’ of the labour market, that is, the long-term unemployed. Cyclical unemployment ‘gets stuck’ because of the reduced job-search activity of the long-term unemployed and employer reluctance to employ them (Layard *et al.*, 1994, p. 59). By tackling this problem, labour supply is increased and overall levels of employment are likely to rise. The young are particularly important because they have higher than average

---

para que os trabalhadores ingressassem no mercado de trabalho, sem, com isso, aumentar excessivamente os custos de produção.

<sup>155</sup> Esta característica das *tax credits* se tornou uma importante aliada na estratégia do governo de manter o orçamento sob controle. De acordo com Glennester (2007) as mesmas apareciam nas contas nacionais como uma redução na tributação e não como um aumento nos gastos públicos.

<sup>156</sup> Os valores das *tax credits* variam em relação a renda anual do trabalhador. Até uma determinada renda, o trabalhador recebe a totalidade do benefício. A partir de um determinado valor, esse benefício é reduzido progressivamente até cessar. Embora se assemelhe a um sistema de deduções tributárias, a *tax credit* não paga valores proporcionais ao imposto pago pelo trabalhador. Esse valor é definido de acordo com faixas de renda.

<sup>157</sup> De acordo com Barr (2004) o papel das *tax credits* – mas especificamente as *working tax credits* – era, ao mesmo tempo, combater a pobreza e aumentar a participação da força de trabalho britânica. Em linhas gerais, o sistema concedia benefícios com base em faixas de rendimento, mas condicionava a concessão dos mesmos a um número mínimo de horas de trabalho (Barr, 2004). As características do sistema de benefícios ao longo do governo do Novo Trabalhismo serão aprofundadas na análise setorial das políticas de transferência de renda.

<sup>158</sup> Nas palavras de Glyn e Wood (2000; p.53): “*The downward pressure on wages which these additional recruits to the reserve army would bring would allow faster growth. Sustainable employment would rise and non employment would fall*”

rates of unemployment. Ensuring adequate levels of training and education is also important, since the demand for low-skilled labour is falling (Layard, 1997, p. 29). A well-educated workforce will prevent skills shortages and prevent the wages of skilled workers rising disproportionately.”

Para tanto, contavam com uma série de mecanismos de incentivo e coerção que estimulavam a procura por trabalho. Em primeiro lugar, aqueles que estavam no mercado de trabalho “eram premiados” com mais benefícios do que quem estava fora dele. Em segundo, o auxílio desemprego seria concedido desde que os trabalhadores desempregados participassem de programas de requalificação, ao mesmo tempo em que se mantivessem procurando trabalho. No caso dos jovens desempregados, especificamente, foram introduzidas quatro opções: trabalho subsidiado, ou seja, o governo daria incentivos a empresas para contratar trabalhadores jovens desempregados<sup>159</sup>; apenas treinamento e qualificação; trabalho voltado para o meio ambiente; e trabalho voluntário (Fraser, 2009). Para Blair e Brown, não haveria uma quinta opção – “*there is no fifth option*” -, ou seja, a manutenção dos benefícios para jovens aptos a trabalhar, estaria condicionada a sua participação em um dos quatro programas acima listados (Glennester, 2007).

Posteriormente foram implementados programas para absorção de outros estratos populacionais pelo mercado de trabalho, como pais solteiros (*lone parents*); pessoas “incapazes”; idosos, principalmente aqueles que acabaram de se aposentar, por falta de trabalho; além daqueles que não estavam procurando emprego. A ideia era, ao mesmo tempo, expandir a oferta de trabalho e criar oportunidades para que os indivíduos se tornassem independentes dos benefícios sociais tradicionais, recebendo, por outro lado, incentivos para que permanecessem trabalhando ou procurando emprego. Esta dinâmica evidenciava a centralidade que o novo Welfare State havia adquirido no âmbito do governo do Novo Trabalhismo, sendo importantes, para isso, mudanças na sua concepção, permitindo que se estreitassem os laços entre as políticas econômicas e sociais<sup>160</sup>. Nas palavras de Glyn e Wood (2001):

---

<sup>159</sup> Este ponto mostra a forte parceria que o governo do Novo Trabalhismo estabeleceu com o setor privado. Segundo Glennester (2007) o primeiro concederia às empresas, por um período de seis meses, subsídios, que variavam entre 40% e 60% dos salários, para que estas mantivessem estes trabalhadores, custeando, inclusive os gastos com treinamento. Neste acordo a empresa se comprometeria a manter os trabalhadores, quando os mesmos atingissem níveis de qualificação satisfatórios, pagando-os, pelo menos, o salário mínimo.

<sup>160</sup> Cabe assinalar que a introdução de um sistema de benefícios, cuja concessão estava condicionada à participação dos indivíduos no mercado de trabalho, marcou uma diferenciação em relação ao tradicional modelo de proteção social britânico. No primeiro caso, a concessão dos benefícios estava condicionada à participação dos indivíduos no mercado de trabalho, o que remontava a uma concepção de direitos sociais vinculada a

“<...> this approach can be extended from the long term unemployed to other groups who are not working. Lone parents with small children, people claiming disability benefits, those in early retirement because of lack of work, and partners of unemployed people caught in the benefit system’s ‘unemployment trap’ may all be target for persuasion, by an appropriate mixture of incentives and sanctions, to reenter the labour force. **The downward pressure on wages which these additional recruits to the reserve army would bring would allow faster growth. Sustainable employment would rise and non-employment would fall**” (Glyn e Wood, 2001, p.53, **Grifos Nossos**)

Além disso, a ideia de que a igualdade e o bem-estar social são atingidos pelo acesso a oportunidades no mercado de trabalho deslocou a discussão sobre o combate à pobreza do campo redistributivo, colocando-a no âmbito das deficiências de acesso ao mercado laboral. Em outras palavras, a estratégia para a redução da pobreza no governo Tony Blair e Gordon Brown passou pela criação de políticas e benefícios que estimulassem a procura por trabalho, especialmente nas famílias com crianças, que passaram a receber benefícios – do tipo *tax credit* - para que se mantivessem no mercado de trabalho. Como o foco na redução da pobreza infantil era uma das principais metas do Novo Trabalhismo, o governo procurou reduzi-la através da criação de oportunidades para que os responsáveis por menores tivessem condições de sustentá-las através dos ganhos laborais.

Em suma, a operacionalização do conceito de bem-estar social como acesso a oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho, produziu transformações no significado do Welfare State britânico, o qual passou a estar vinculado à promoção da autonomia dos indivíduos, contribuindo para que a população pudesse acessar os benefícios gerados pelo processo globalização. Dessa forma, o mercado de trabalho passou a viabilizar a articulação positiva entre a esfera econômica e a esfera social, onde questões como redução da pobreza, desigualdade social e acesso aos direitos sociais passaram a caminhar em conjunto com as questões relacionadas à expansão da atividade econômica. Em outras palavras, o incentivo para que mais indivíduos participassem do mercado de trabalho não tinha como meta apenas a garantia de acesso aos direitos sociais, mas também o crescimento da oferta de trabalho da economia, o que era necessário para que a redução dos custos de produções – via redução dos salários - estimulasse o crescimento do produto.

---

responsabilidades/obrigação. Este novo sistema passou a coexistir com o tradicional sistema de proteção social, que se manteve em algumas áreas, principalmente na saúde, onde o acesso aos direitos sociais não dependia de condicionalidades, estando, por outro lado, vinculados ao *status* de pertencimento a nação.

Como será analisado na próxima seção, o modelo de desenvolvimento do Novo Trabalhismo produziu, em termos agregados, resultados satisfatórios até meados dos anos 2000, quando fatores políticos internos e externos ao Reino Unido começaram a abalar sua efetividade. Uma discussão mais detalhada das características do mercado de trabalho britânico revela, no entanto, que os avanços atribuídos às políticas de Welfare Positivo foram obtidos sem romper com os pilares que fundamentaram as reformas econômicas ao longo da Era Thatcher. A próxima seção discute com mais profundidade os aspectos que permeiam a efetividade das políticas sociais do governo do Novo Trabalhismo, procurando analisá-los no âmbito da formação do Schumpeterian Workfare Post-National Regime proposto por Jessop (2002).

#### **5.4 A Efetividade do Modelo de Desenvolvimento Britânico no Período 1997-2005**

O Gráfico 21 mostra que os gastos sociais, como proporção do PIB, tiveram um crescimento pouco expressivo ao longo do período analisado<sup>161</sup>, tendência oposta à Era Thatcher, quando cresceram significativamente (Gráfico 13). Tal comportamento se deve basicamente às novas características das políticas de manutenção de renda, que passaram a condicionar o acesso aos benefícios monetários mediante participação compulsória no mercado de trabalho.

Este processo teve como objetivo reduzir a responsabilidade do governo na manutenção dos estratos populacionais tradicionalmente vulneráveis às oscilações do mercado de trabalho. Este custo passa a ser dividido com o setor privado e com a classe trabalhadora. Primeiramente, condicionando esta última ao exercício de alguma atividade remunerada, mesmo que seja precária, para requerimento de qualquer benefício assistencial (*workfare*). Assim, os demandantes do welfare state passam a ter de comprovar um número de horas semanais trabalhadas.

Em segundo lugar, demanda-se também ao setor privado algum esforço através de contratação em massa dos novos trabalhadores flexíveis. O governo, indiretamente, subsidiará

---

<sup>161</sup> Isso não significa que os gastos sociais não tenham crescido em termos absolutos. Como analisado no Capítulo 2, entre 2000 e 2010, os gastos sociais per capita no Reino Unido tiveram um crescimento superior ao observado em países como França, Alemanha, Suécia e Noruega, o que está relacionado a expansão dos gastos nos serviços desmercantilizados, principalmente a saúde que, como será visto na próxima seção, aumentou significativamente sua participação nos gastos sociais totais.

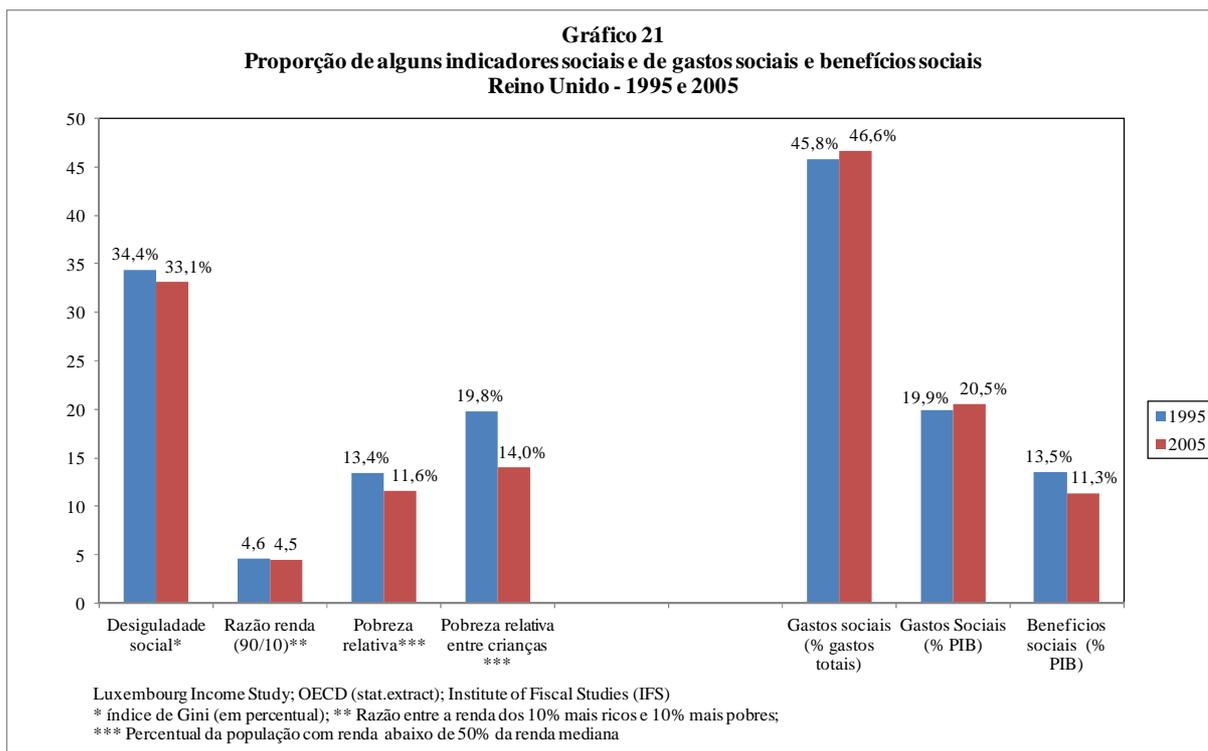
esta mão de obra, através da complementação dos ganhos laborais mediante concessão dos créditos tributários (*tax credits*). A especificidade destes últimos refere-se ao fato de não serem computados, junto às Contas Nacionais, como gastos sociais – mais sim como redução na receita governamental – contribuindo ainda mais para o crescimento pouco expressivo dos gastos públicos<sup>162</sup> (Glennester, 2007).

O Gráfico 21 também indica uma queda nos níveis de desigualdade social, acompanhada pela redução na pobreza relativa, especialmente a pobreza infantil, cujos altos índices prevaletentes na Era Thatcher<sup>163</sup> colocaram seu combate no centro das políticas sociais do Novo Trabalhismo. A estratégia do governo visava promover a redução da exclusão social – o que implicava a queda nos níveis de desigualdade e pobreza – através da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, utilizando, para tanto, o sistema de créditos tributários, como complementação dos salários. Como será melhor discutido nas políticas setoriais, alguns destes benefícios tinham caráter cumulativo, como as *Child Tax Credits*, que eram concedidas às famílias comprovadamente pobres em conjunto com o *Child Benefit*, fortalecendo ainda mais a focalização no combate a pobreza infantil. Este é um importante fator explicativo da redução dos níveis de pobreza verificados ao longo do governo do Novo Trabalhismo e da elevação da mobilização para o trabalho. Nas palavras de Barr (2004): “*Tax credits to cover the costs of the child care have a particular importance. Because they offsets (holly or in part) one of the major costs of moving into work, they unambiguous improve both poverty relief and participation*” ( Barr, 2004, p.224)

---

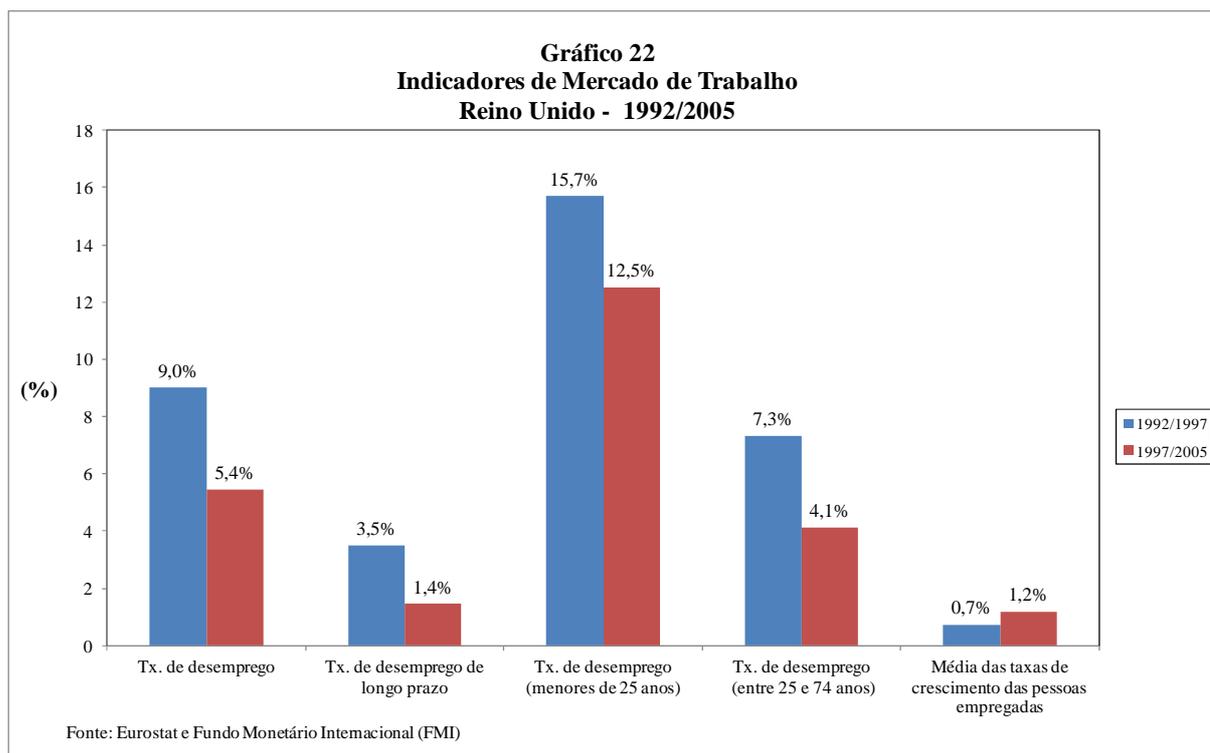
<sup>162</sup> Esta dinâmica fica clara na redução na proporção de benefícios sociais, em relação ao PIB, mostrado no Gráfico 21. Pode parecer, em um primeiro momento, que a redução na referida proporção está relacionada à abdicação, por parte dos trabalhadores, dos benefícios, já que os mesmos passariam a receber os salários, junto ao mercado. Como, no entanto, as *tax credits* não são computadas como gastos, estes trabalhadores provavelmente estariam recebendo estes benefícios como complementação dos seus salários.

<sup>163</sup> Segundo Glennester (2007) o crescimento da pobreza infantil no Reino Unido foi expressivo durante a Era Thatcher, ao ponto de que, no final dos anos noventa, uma em cada três crianças se encontrava abaixo da linha de pobreza. Esse diagnóstico contribuiu para a reformulação no sistema de benefícios no Reino Unido, de forma que fossem concedidos incentivos para que pais com crianças se mantivessem no mercado de trabalho, o que, na visão do governo, garantiria a saída das crianças da pobreza. O sistema de benefícios no Reino Unido será discutido com mais profundidade na seção que trata das políticas setoriais.



O Gráfico 22 também mostra que, entre os períodos 1992/1997 e 1997/2005, houve uma melhora em todos os indicadores de mercado de trabalho, com uma queda significativa nas taxas de desemprego dos estratos populacionais analisados, assim como do desemprego de longo prazo<sup>164</sup>. Estas informações evidenciam ainda mais a articulação entre as políticas voltadas para a dinamização do mercado de trabalho e a estratégia de redução da desigualdade e pobreza no Reino Unido, ancoradas na participação, quase compulsória, dos indivíduos no mercado de trabalho.

<sup>164</sup>A redução do desemprego estrutural passava, na visão dos formuladores de políticas, pela reincorporação, ao mercado de trabalho, dos indivíduos desempregados há mais de um ano, condição necessária para garantir que a expansão econômica ocorresse sem pressão inflacionária. Nas palavras de Glyn e Wood (2001;p.53): “<...> *this approach can be extended from the long term unemployed to other groups who are not working. Lone parents with small children, people claiming disability benefits, those in early retirement because of lack of work, and partners of unemployed people caught in the benefit system’s ‘unemployment trap’ may all be target for persuasion, by an appropriate mixture of incentives and sanctions, to reenter the labour force.*”



Tendo considerado os efeitos da redefinição do papel social do Estado na estratégia de desenvolvimento do Reino Unido, observa-se que o governo do Novo Trabalhismo marcou a efetiva formação de um novo modo de regulação, tendo o Estado a função de criar as condições para a expansão da oferta da economia, seja de capital, seja de trabalho (Jessop, 2003). Para tanto, aprofundou uma série de reformas no sistema econômico, de forma a garantir maior flexibilidade no processo de produção, através do fomento às inovações tecnológicas, especialmente aquelas vinculadas às atividades do setor de serviços. Com base nas Novas Teorias do Crescimento Econômico, o Estado empreendedor (ou Schumpeteriano) passou a conceber o conhecimento como insumo básico no processo produtivo – pois o mesmo conduzia às inovações tecnológicas –, fato este que levou o governo a intensificar o investimento em capital humano, seja no aumento dos recursos direcionados à pesquisa e desenvolvimento, seja através da reformulação da política educacional<sup>165</sup>.

Da mesma forma, criou condições para a expansão da oferta de trabalho, através da qualificação dos trabalhadores e da formulação de políticas sociais que beneficiavam as

<sup>165</sup> Embora não seja objeto do presente estudo, a política educacional do governo Tony Blair/Gordon Brown adquiriu importância central no modelo de desenvolvimento britânico, pois era através do investimento em capital humano que o governo esperava obter incrementos na produção - via aumento da produtividade.

peças que estivessem no mercado de trabalho ou procurando emprego. Neste novo modo de regulação, as políticas sociais – especialmente as políticas de transferência monetária - teriam a função de incorporar os segmentos populacionais tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho, alimentando, dessa forma as ocupações de baixa qualificação (*low wage jobs*)<sup>166</sup>. Em outros termos, a expansão da oferta de ocupações flexibilizadas e em tempo parcial contribuiu para a redução dos custos de produção das empresas, devido ao aumento da concorrência, o que mantinha os salários em patamares reduzidos (Glyn e Wood, 2001). Da mesma forma, o deslocamento destes estratos populacionais mais vulneráveis para o mercado de trabalho permitiu que o governo dividisse com o setor privado os custos de manutenção desta força de trabalho, reduzindo, por sua vez, os gastos com benefícios, pois os mesmos passaram a ser concedidos em forma de créditos tributários.

Em outras palavras, o Novo Trabalhismo caracterizou-se pela instituição de um novo regime de acumulação de base Pós-Industrial – Pós-Fordista, portanto – em que a forma e função estrutural do Estado adquiriu as características do Schumpeterian Workfare Post-National Regime (SWPR) (Jessop, 2003). Este modo de regulação se constituiu a partir das transformações inicialmente feitas na Era Thatcher, principalmente pela flexibilização e desregulamentação dos mercados de trabalho e financeiro. O Novo Trabalhismo aprofundou estas reformas, concedendo, ao mesmo tempo, forma e função definida ao Estado, que passou a atuar na expansão das condições de oferta da economia. As seguintes citações de Jessop (2003) sintetizam esta passagem:

“Thatcherism fell well short of realizing a Schumpeterian Workfare Postnational Regime. **For its economic policy was more Ricardian than Schumpeterian, social policy was more concerned with cost-cutting than promoting economic regeneration**, and, despite the transfer of economic and social policy functions to public agencies and/or private-public partnerships that by-passed elected local authorities, there were still strong 'nationalizing' tendencies reflected in micro-management by the central state.” (Jessop, 2003, p.5; **Grifos Nossos**)

“At least discursively, then, the 1998 White Paper marks a shift from a more Ricardian to a more Schumpeterian approach to competitiveness. In this sense, New Labour is less concerned to manage the transition from rigid labour markets to flexible labour markets in response to the crisis of Fordism – a task already largely

---

<sup>166</sup> Por outro lado, o dinamismo econômico, ancorado na expansão das atividades de serviço – especialmente às vinculadas a tecnologias da informação – garantiu o crescimento contínuo dos salários dos trabalhadores altamente qualificados. A manutenção desta segmentação sócio-ocupacional - marcada pelo crescimento tanto de trabalhadores de baixa quanto de alta qualificação – reflete a pouca variação no indicador de razão de renda (Gráfico 21). Este processo é produto das reformas iniciadas na Era Thatcher, que ao flexibilizarem o mercado de trabalho, criou as bases para sua segmentação, com significativas implicações redistributivas.

achieved under Thatcherism – than to create a neo-liberal (rather than neo-statist or neo-corporatist) framework conducive to a 'knowledge-driven' globalizing economy.” (Jessop, 2003,P.9)

As melhorias nos indicadores sociais e de mercado de trabalho propiciadas pelo Regime de Acumulação Pós-Fordista ocorreram a partir de uma série de transformações produtivas e organizacionais, cujo maior impacto pôde ser notado nas mudanças na estrutura do mercado laboral. Sua flexibilização, no âmbito de uma economia cada vez mais associada ao setor de serviços, abriu caminho para o surgimento de uma série de novas ocupações, algumas vinculadas aos setores de ponta de tecnologia da informação (nicho de mercado na UK). Este mesmo movimento, por outro lado, também promoveu o crescimento de ocupações precárias, preenchidas principalmente pelos trabalhadores oriundos de um setor industrial cada vez mais fragilizado e em reestruturação (setores eliminados). Nesse sentido, embora não exaustiva, torna-se importante uma análise mais aprofundada das características do mercado de trabalho britânico sob a gestão do Novo Trabalhismo, como forma de se compreender sob que condições as políticas sociais são reformatadas para apoiar o modelo de desenvolvimento britânico.

#### **5.4.1 Características do Mercado de Trabalho Britânico no governo do Novo Trabalhismo**

Como analisado no Capítulo 4, o governo da Primeira Ministra Margareth Thatcher promoveu uma profunda e extensa reestruturação da economia britânica, a partir de um conjunto de medidas que visaram a desregulamentação tanto do mercado financeiro quanto do mercado de trabalho. Esta estratégia, utilizada como alternativa para a saída da crise dos anos 70 promoveu impactos significativos sobre a estrutura do emprego no Reino Unido.

O primeiro impacto se reflete na queda no emprego industrial, vinculado, por sua vez, à ausência de políticas voltadas para a reestruturação de longo prazo do setor (Tabela 8). Relacionado a este processo está o enfraquecimento do poder de influência dos sindicatos<sup>167</sup>, o que tornou os salários mais flexíveis e determinados basicamente pelas condições de oferta e demanda do mercado.

---

<sup>167</sup> A Primeira Ministra Margareth Thatcher travou, no início do seu mandato, uma “batalha” com os fortes sindicatos britânicos, especialmente o forte sindicato dos trabalhadores das minas de extração de carvão. A derrota destes últimos, na greve geral em 1985, abriu as portas para a promulgação de uma série de legislações que restringiam a atividade sindical.

O segundo destes impactos se refere à expansão do emprego no setor de serviços, o que refletiu a estratégia do governo de ancorar a dinâmica da economia em uma base pós-industrial. Como mostram as informações da Tabela 8, o emprego no terciário já era predominante no início dos anos 80, sendo sua principal característica o fato de abranger uma proporção significativa de mulheres. O crescimento das ocupações vinculadas ao setor de serviços ao longo desta década e das posteriores permitiu a absorção dos trabalhadores oriundos do setor industrial cada vez mais decadente, fato este que se reflete na igual absorção da força de trabalho masculina no setor de serviços.

**Tabela 8**  
**Distribuição Proporcional\* do Emprego no Reino Unido por Setores de Atividades por Sexo - 1980/2005**

Setores de Atividades	1980	1997	2005
<b>Agricultura</b>	<b>2,6</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>
Masculino	3,4	2,5	1,9
Feminino	1,3	1,0	0,8
<b>Indústria</b>	<b>37,7</b>	<b>26,7</b>	<b>22,2</b>
Masculino	46,9	37,8	33
Feminino	22,6	13,1	9,5
<b>Serviços</b>	<b>58,9</b>	<b>71,1</b>	<b>76,3</b>
Masculino	47,7	59,3	64,9
Feminino	76,0	85,6	89,6

Fonte: OIT - KILM

\* A soma nem sempre é 100% em virtude de algumas ocupações não terem sido adequadamente definidas em nenhum dos setores de atividades

Para qualificar melhor esta informação o Gráfico 23 mostra que o aumento do emprego no setor de serviços impulsionou a oferta de empregos de meio período ou temporários, também chamados de *part-time employment*<sup>168</sup>. Este tipo de emprego apresenta características distintas do emprego industrial, pois não é necessariamente regulado pela relação salarial estabelecida entre patrões e empregados, estando, por outro lado, vinculado às características de um mercado de trabalho desregulamentado. Em grande medida os empregos de tipo *part-time* podem ser considerados “empregos precários”, já que são basicamente de

<sup>168</sup> A definição usual de *part-time employment* se refere aquele trabalho que consumiu menos de 30 horas semanais dos trabalhadores, seja em ocupações formais ou informais (OCDE, 2012).

baixa qualificação, além de contarem com salários abaixo da média do mercado<sup>169</sup>. Entre 1984 e 2005 a participação deste tipo de emprego no total do emprego no Reino Unido passou de 19,4% para 23%. Este crescimento foi ainda mais expressivo no caso dos jovens entre 15 e 24 anos onde o emprego *part-time* passou de 12,7% em 1984 para 32,7% em 2005.

O Gráfico 23 mostra ainda que as mulheres britânicas preencheram mais de 60% das ocupações de características *part-time* em todos os períodos e faixas etárias analisadas, o que mostra ser este importante fator explicativo da participação feminina no mercado de trabalho (Lavinias, 2011). Esta predominância, no entanto, se reduziu ao longo do tempo, em virtude do aumento da participação masculina neste tipo de emprego<sup>170</sup>. Dessa forma, em 1984 as mulheres com mais de 25 anos ocupavam 91% dos empregos *part-time* britânicos, percentual que caiu para 82% em 2005. As mulheres com idade entre 15 e 24 anos, por sua vez, ocupam uma proporção de vagas inferior aos demais estratos, o que indica que entre os jovens, os homens apresentam uma participação mais robusta nas ocupações de meio período.

A análise destas informações permite que se façam dois comentários a respeito da estratégia de desenvolvimento do governo do Novo Trabalhismo.

Em primeiro lugar, as políticas de estímulo ao crescimento do emprego foram implementadas sem romper com a estrutura do mercado de trabalho britânico herdada da Era Thatcher, ou seja, manteve-se a tendência de queda do emprego industrial e crescimento das ocupações do setor de serviços, com elevações de atividades precárias e *part-time*. Manteve-se dessa forma, a estratégia de se criar um sistema econômico de base Pós-Industrial, o que pode ser visto no crescimento de mais de 7% no emprego no setor de serviços entre 1997 e 2005, ao mesmo tempo em que se registrou uma queda de quase 17% no emprego industrial (Tabela 8).

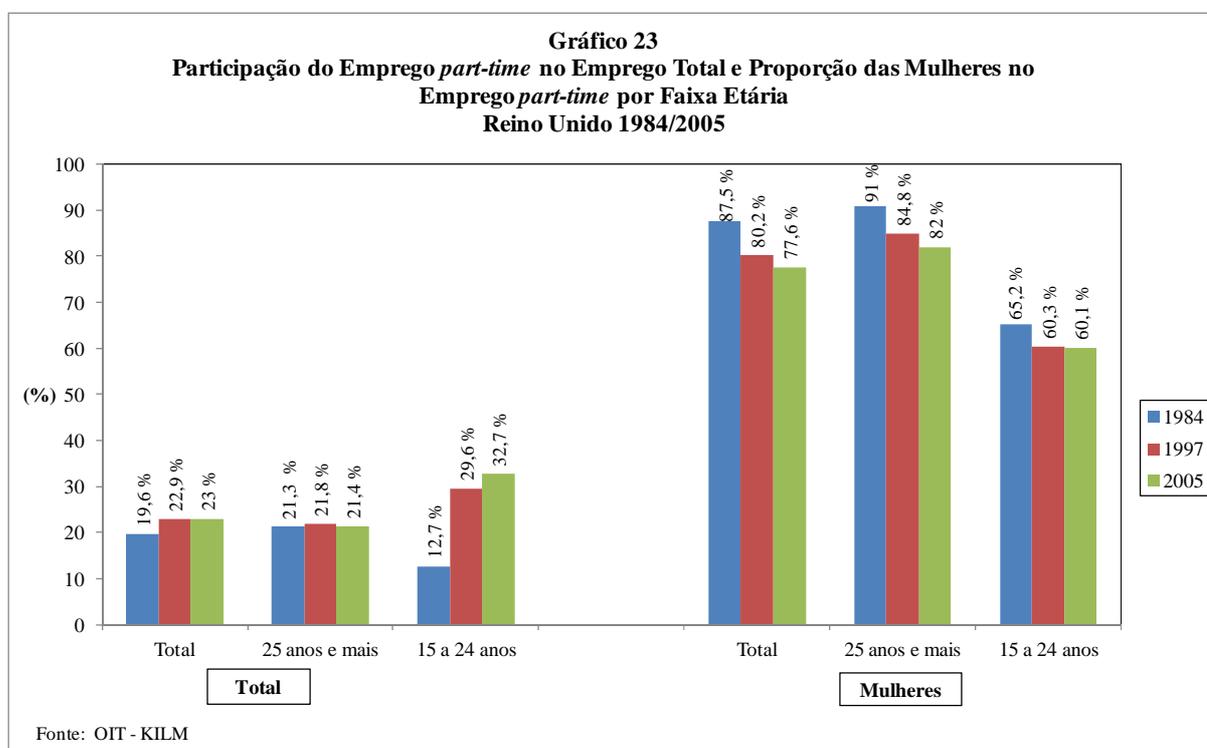
Em segundo lugar, a gestão Blair/Brown não reduziu a proporção dos empregos de tempo parcial (Gráfico 23). Os mesmos se mantiveram estáveis, tanto no total, quanto na

---

<sup>169</sup> O emprego *part-time* elimina o tempo morto e seu custo na forma de salário ao trabalhador.

<sup>170</sup> O enfraquecimento dos sindicatos ao longo dos anos 80, em conjunto com a redução da atividade industrial deslocou a força de trabalho do setor manufatureiro para as atividades de serviços, vinculando-a a um mercado de trabalho flexibilizado. Isto significou a perda da estabilidade nos ganhos salariais que até então era garantida aos empregados do setor industrial, pois rompeu-se com a relação salarial que garantia o poder de barganha dos trabalhadores juntos aos empresários. Em outras palavras a migração dos trabalhadores da indústria para as ocupações temporárias e de meio período ocorreu no âmbito do aumento da precarização do mercado de trabalho, já que estas ocupações não necessariamente garantiam condições mínimas de subsistência ao trabalhador.

população com mais de 25 anos. No caso da população com idade entre 15 e 24 anos, no entanto, houve um incremento de aproximadamente 10% neste tipo emprego, onde os mesmos passaram de 29,6% em 1997 para 32,7% em 2005.



O crescimento do emprego precário entre os jovens possui importância significativa para as políticas do Novo Trabalhismo, em especial aquelas voltadas para o aumento da empregabilidade deste estrato populacional. Como observado anteriormente, o estímulo ao crescimento do emprego na população entre 18 e 24 anos foi a primeira iniciativa tomada pelo governo Tony Blair no âmbito do *New Deal* do Novo Trabalhismo. De fato, pelo Gráfico 22, nota-se que houve redução no desemprego da população com menos de 25 anos, o que mostraria a efetividade destas medidas. Entretanto, ao se tomar o crescimento e a participação do emprego temporário na população entre 15 e 24 anos como uma *proxy* do crescimento do emprego entre os jovens de 18 a 24 anos, infere-se que o aumento dos empregos *part-time* contribuiu para a redução das taxas de desemprego entre os jovens britânicos<sup>171</sup>.

<sup>171</sup> Da mesma forma, os empregos precários compunham significativa parcela dos empregos destinados às pessoas entre 64 e 64 anos, outro estrato populacional priorizado pelas políticas de *Welfare to Work* do governo do Novo Trabalhismo. De acordo com informações da OCDE, em 2005 os empregos *part-time* compunham 35,5% do total de empregos nesta faixa de população (OCDE, 2012).

Em outras palavras, as políticas voltadas para a dinamização do mercado de trabalho não lograram romper com a institucionalidade criada ao longo do processo de desregulamentação e flexibilização dos mercados iniciados na Era Thatcher. A manutenção de uma estrutura onde os empregos precários mantêm relevante participação na composição do emprego total – quando comparado com outros países<sup>172</sup> -, mostra sua importância nas políticas voltadas para a incorporação dos grupos sociais à margem do mercado laboral<sup>173</sup>.

Esta constatação ajuda a compreender a natureza das políticas de transferência de renda, que passaram a estar fortemente ancoradas na concessão de créditos tributários para as pessoas que estivessem trabalhando ou procurando emprego. Em primeiro lugar, um número significativo de indivíduos, vulneráveis e reticentes ao trabalho precário passa a ser absorvido por imposição da política de proteção social. Aceitam-se baixas remunerações, pois elas são o colateral exigido pelo Estado para assegurar um nível pouco melhor de bem estar. Forma-se aí um paradoxo, onde os trabalhadores, para não viverem precariamente, passam a aceitar um emprego precário.

Em segundo lugar, a absorção, em empregos de meio período, de parte da população antes desempregada, contribuiu para o crescimento da oferta de trabalho de baixa qualificação – especialmente para os jovens. Dessa forma, haveria mais trabalhadores disputando espaço no mercado de trabalho, o que culminaria com a redução dos salários e, portanto, dos custos de produção. Esta era a meta estabelecida pelo governo no âmbito das políticas de mercado de trabalho. O próprio salário mínimo, instituído no governo do Novo Trabalhismo<sup>174</sup>, e analisado com mais detalhes na próxima seção, tem valor baixo, agradando mais aos empresários, que apoiaram sua criação, do que aos próprios trabalhadores (Glyn e Wood, 2001).

---

<sup>172</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012) fornece as seguintes informações sobre a participação do emprego *part-time*, no emprego total, para o grupo de quatro países analisados ao longo desta tese no ano de 2005: Alemanha (21,5%); França (13,2%); Noruega (20,8%); Suécia (13,5%). A alta proporção observada para a Alemanha em 2005 contrasta com os 15,8% verificados em 1997, indício de que seu mercado de trabalho vem passando por transformações significativas.

<sup>173</sup> Este argumento ganha mais força quando se nota que a participação dos empregos vulneráveis nos empregos totais passou de 9,7% em 1997 para 10,1% em 2005 (OIT, 2012). Este indicador é composto pela soma do número de empregos ocupados por trabalhadores por conta própria e dos empregos dos trabalhadores que contribuem para o trabalho familiar (*contributing family workers*). Como este último está vinculado basicamente às atividades do setor agrícola, o indicador reflete o comportamento do emprego por conta própria.

<sup>174</sup> As principais características do processo de instituição do salário mínimo no Reino Unido estão na página 37 deste capítulo.

Estas constatações permitem localizar com mais precisão o lugar ocupado pelas políticas sociais – através das políticas de transferência de renda – na estratégia de desenvolvimento britânica. Sua importância está associada às políticas de dinamização do mercado de trabalho, mas restritas, ao mesmo tempo, à incorporação do trabalho precário e destituído de *status*. O próprio formato destas políticas – baseado nas *tax credits* - evidencia este processo.

Na próxima seção será feita uma discussão mais ampla das características das políticas sociais, ao incorporar além das políticas de manutenção da renda, as políticas de saúde e habitação. Essa análise é importante, pois mostra de que forma a agenda de políticas do governo do Novo Trabalhismo impactou sobre as demais políticas.

## **5.5 Análise Setorial das Políticas Sociais no Novo Trabalhismo**

### **5.5.1 A Política de Manutenção da Renda**

Como analisado ao longo do presente capítulo, a política de manutenção da renda no Reino Unido ganhou centralidade na estratégia de desenvolvimento do Novo Trabalhismo, tendo, por isso, passado por transformações significativas, que implicaram mudanças em seus objetivos. A principal delas se refere à natureza destas políticas que, baseada numa concepção de cidadania distinta da que perdurou no período Pós-II Guerra Mundial, passou a condicionar o acesso a um grande número de benefícios monetários à participação dos indivíduos no mercado de trabalho. Em outras palavras, as transferências monetárias passaram a ter um objetivo que iria além do fornecimento de condições básicas de subsistência para a população, passando a operar como um instrumento de estímulo à expansão da oferta de trabalho na economia.

Nesse sentido, questões referentes à redução da pobreza e das desigualdades sociais passaram a ser tratadas a partir das deficiências de acesso ao mercado de trabalho, as quais, sendo minimizadas, garantiriam a melhoria nos indicadores sociais. Como a redução dos níveis de pobreza e desigualdade social era alcançada mediante participação dos indivíduos no mercado de trabalho o governo optou por não mudar os critérios de indexação dos benefícios, que continuaram a ser reajustados em função das variações na inflação e não dos salários. O resultado deste processo seria a contínua queda na taxa de reposição dos benefícios em relação à renda dos trabalhadores, fato este que estimularia ainda mais os indivíduos a trabalharem.

Para tanto, o governo promoveu importantes mudanças no sistema de benefícios e no sistema de aposentadorias, que passaram a focalizar principalmente os grupos populacionais mais vulneráveis. Estes, ao invés de contarem com a segurança financeira proporcionada pelo Estado, passaram a ser incentivados a entrar no mercado de trabalho e poupar recursos para o futuro.

No primeiro caso, o governo procurou integrar o sistema tributário com o sistema de benefícios, criando um novo sistema que concedia devolução de parte dos impostos pagos na forma de *Tax Credits*<sup>175</sup>. Como brevemente discutido ao longo deste capítulo, este sistema tinha como objetivo criar incentivos para que as pessoas se mantivessem no mercado de trabalho, mas principalmente, criar condições para a reinserção dos grupos mais excluídos nas atividades laborais, como idosos, pessoas com deficiências leves, pais solteiros, jovens, além dos desempregados de longo prazo. Esse conjunto de medidas fez parte do chamado *New Deal*, que representava uma mudança de atitudes do governo em relação às políticas sociais, isto é, o Estado criaria as oportunidades para que os indivíduos pudessem encontrar espaço no mercado de trabalho, deixando, portanto, de depender das transferências governamentais, o que ficou conhecido como a estratégia do *make work pay* (Glennester, 2003).

Para viabilizar estas mudanças o governo promoveu parcerias com o setor privado, como forma de garantir a contratação de trabalhadores, especialmente os jovens (Glennester, 2007). Além disso, montou-se uma estrutura administrativa que permitia ao governo identificar, encaminhar e acompanhar os indivíduos na busca pelo emprego. No caso dos mesmos estarem em condições de trabalho, sua inserção no mercado laboral garantiria o acesso aos créditos tributários, cujos montantes eram superiores aqueles recebidos pelos indivíduos inaptos para o trabalho<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Este novo sistema apresentava complexidades que iam desde o seu funcionamento até a forma de contabilização no sistema de Contas Nacionais. No primeiro caso, incentivava-se a entrada de trabalhadores no mercado de trabalho através da concessão de créditos tributários, o que não significava necessariamente isenções ou devolução de imposto pago. Seu valor variava de acordo com faixas de rendimento recebido pelo trabalhador. forma como as *tax credits* eram contabilizadas nas Contas Nacionais tornavam-nas ainda mais atraentes para os governantes, pois em geral elas não constituíam gastos governamentais, constando apenas como uma redução na arrecadação tributária do governo (Glennester, 2004). Este é um dos argumentos que justificam a queda de 10% na proporção dos benefícios sociais em relação ao PIB, entre 1997 e 2005, segundo informações do *Institute for Fiscal Studies* do Reino Unido.

<sup>176</sup> Esta tática era uma forma de “obrigar” os indivíduos a se engajarem no mercado de trabalho, que proporcionaria melhores benefícios em relação a quem estivesse fora dele. Tal mecanismo, ancorado na relação direta entre direitos e responsabilidades (Plant, 2003), criou um cenário semelhante ao verificado na época da *Poor Law Report de 1834*, onde os indivíduos inaptos passaram a ser estigmatizados, ou seja, sua não participação no mercado de trabalho passou a ser vinculada a noção de incapacidade. Esta condição, por sua vez, seria “penalizada” com benefícios abaixo daqueles recebidos por quem estivesse trabalhando.

Em 1999, Gordon Brown, então ministro das finanças, introduziu a *Working Families Tax Credits (WFTC)* e a *Disabled Person's Tax Credit (DPTC)*, ambas voltadas para grupos específicos, ou seja, famílias com crianças e pessoas com deficiências. O benefício era composto por um valor básico, podendo sofrer acréscimos caso esses indivíduos portassem algum tipo de deficiência ou tivessem filhos (Glennester, 2003).

Em 2003 esses dois programas foram incorporados ao sistema chamado de *Working Tax Credits (WTC)*, que englobava todos os trabalhadores, acima de 25 anos<sup>177</sup>, com ou sem deficiência, que trabalhassem mais de 16 horas semanais<sup>178</sup> (Barr, 2004; Glennester, 2003). Da mesma forma que o anterior, o WTC era composto de um valor básico, concedido em sua integralidade para os trabalhadores que tivessem rendimentos familiares anuais abaixo de um determinado valor – em 2009 era de 6,420 libras<sup>179</sup>. O trabalhador também poderia se qualificar para receber benefícios adicionais, em virtude de seu estado civil (casado ou solteiro); se portador de deficiência; se trabalha mais do que 30 horas semanais; ou se possuir filhos (Barr, 2004).

As famílias com crianças passaram a receber, além do *Working Tax Credit*, o *Child Tax Credit (CTC)* que apresentava diferenças em relação às demais *tax credits*, pois não dependia do *status* de empregabilidade dos pais. Em outras palavras, as famílias teriam direito ao CTC mesmo se não houvesse pessoas trabalhando. Da mesma forma que o WTC, este é um benefício, cujo valor integral é pago às famílias com rendimento familiar inferior a 16,040 libras anuais – no caso de não recebem o *Working Tax Credit*. O mais importante, entretanto, é que o CTC é pago em conjunto com o *Child Benefit*, o que reforça os recursos destinados às políticas de combate à pobreza infantil (Barr, 2004). De acordo com Glennester (2003) este benefício passou a englobar a totalidade dos benefícios assistenciais - WFTC, DPTC, *Income Support e Jobseeker's Allowance* - concedidos às famílias com crianças.

---

<sup>177</sup> Este corte de idade se deve às políticas ativas de mercado de trabalho direcionadas aos jovens de 18 a 24 anos que, como visto na parte inicial deste capítulo, tiveram que se engajar em programas de qualificação da força de trabalho.

<sup>178</sup> Tanto Glennester (2003) quanto Barr (2004) trabalham com este corte de idade como condicionante do recebimento dos benefícios. Documentos mais recentes, no entanto, fazem uma diferenciação em relação às faixas de idade. De acordo com o Documento *Benefits and Wages* da OCDE as pessoas com mais de 25 anos deveriam trabalhar, no mínimo 30 horas semanais para ter acesso aos benefícios. Para as faixas etárias menores este número deveria ser maior do que 16 horas, caso a pessoa tenha algum tipo de deficiência, ou filhos – nesse caso, receberia, além do *Working Tax Credit*, o *Child Tax Credit* (OCDE, 2009).

<sup>179</sup> Quem ganhasse acima deste valor teria reduzido em 39 pence a cada libra adicional ganha (OCDE, 2009).

É importante ressaltar que as mudanças implementadas pelo governo no sistema de benefícios criaram uma maior distinção entre as pessoas que se encontravam desempregadas e as que estavam fora do mercado de trabalho. Enquanto as primeiras deveriam se engajar em programas de requalificação e continuarem procurando trabalho para terem acesso ao seguro desemprego (*Jobseeker's allowance*) e aos benefícios de quem estivesse trabalhando, aquelas que estivessem fora do mercado de trabalho, por algum motivo que as impedisse de trabalhar, ou em trabalhos cuja remuneração não fosse suficiente para garantir uma renda de subsistência, poderiam se candidatar aos benefícios assistenciais, como por exemplo, o *Incapacity Benefit* ou o *Income Support*.<sup>180</sup> Para o governo esta separação demarcava uma linha divisória entre os indivíduos aptos para o trabalho e inaptos, o que justificava o *slogan* utilizado pelo Primeiro Ministro Tony Blair: “*Work for those who can; security for those who cannot*” (Glennester, 2007).

No caso das aposentadorias, o governo manteve a mesma política da Era Thatcher, ou seja, incentivou a expansão da provisão de planos privados e ocupacionais, mantendo, ao mesmo tempo, uma aposentadoria básica, nos moldes Beveridgianos. Algumas mudanças, no entanto, foram implementadas, com o intuito de contemplar a população mais pobre que, na visão do governo, não deveria ficar dependente unicamente da aposentadoria básica, cuja taxa de reposição era de menos de 30% (Glennester, 2003). Como não houve mudanças na forma de indexação dos reajustes dos benefícios – os quais continuaram variando em relação à inflação e não aos ganhos dos trabalhadores – o governo manteve uma segunda aposentadoria estatal, direcionada àqueles trabalhadores que não tivessem condições de contribuir para o segundo pilar. Nesse sentido, a *State Earning Related Pensions Scheme* (SERPS) permaneceu durante os cinco primeiros anos da gestão Blair, sendo substituída, em 2002, pela *State Second Pension*, que continha uma série de incentivos para que população mais pobre pudesse poupar recursos para o futuro. O principal fator que distinguia a SERPS da *State Second Pension* está na gestão desta última, que passou a ser provida pelo setor privado, fato este que reflete, nas palavras de Fraser (2009; p.320) “<...> *the partnership between state compulsion and private enterprise which lay at the heart of Blair's Third Way*”

---

<sup>180</sup> Esses dois benefícios são direcionados aos indivíduos inaptos – temporária ou permanentemente – a participar do mercado de trabalho. A diferença entre eles é que, enquanto o *incapacity benefit* é concedido às pessoas que contribuíram por um período estipulado como suficiente para o *National Insurance*, a concessão do *Income Support* é feita para aqueles indivíduos que não contribuíram suficientemente para o seguro social. Em 2008, estes dois benefícios foram extintos, cedendo lugar para o *Employment and Support Allowance*, que inclui, além dos benefícios assistenciais, uma série de programas voltados para a recolocação de pessoas aptas ao mercado de trabalho.

Além disso, o sistema contava com outro benefício, chamado *Minimum Income Guarantee (MIG)*, para os indivíduos com rendas modestas de aposentadoria: elas seriam complementadas até um valor mínimo de subsistência. De caráter residual, e sujeito a controle de meios, este benefício era do tipo assistencial e voltado para a população com mais de 60 anos, sendo concedido da mesma forma que os benefícios habitacionais – como o *housing benefit* e as *council tax benefits* (Rake, Falkingham e Evans, 2000). Em 2003, o MIG foi substituído pela *Pension Credit* que, embora ainda um benefício residual, revelava maior preocupação do governo com a população mais vulnerável<sup>181</sup>. Nesse sentido, garantia-se a complementação da aposentadoria básica sem, entretanto, retirar toda a renda acima desta que por ventura pudesse existir. Seu formato nos moldes do sistema *tax credit*, implicava uma redução do seu valor à medida que a renda do indivíduo aumentasse (Glennester, 2003).

A preocupação do governo em garantir que a população mais pobre tivesse acesso a outras formas de complementação da aposentadoria fez parte da estratégia de fortalecimento dos planos privados e ocupacionais de previdência. De acordo com Glennester (2003) a ideia do governo do Novo Trabalhismo era reduzir a participação do Estado na provisão das aposentadorias, estando este voltado basicamente para a concessão da aposentadoria básica e da complementação da renda da população mais pobre. Em suas palavras:

“The UK is also highly unusual in the way it finances pension, at least among advanced economies. This difference is set to grow. We have already seen that privately financed pensions are more important than in most other advanced economies.<..> The labour government intends to reduce the state’s role ever further – the goal is to reduce the share of pensions income financed by the state from 60% to 40% by the middle of the 21 st century. The actual share of the GDP spent on pensions could fall slightly – in every other European country it will rise significantly...” (Glennester, 2003, p.145)

De fato, como mostra o Gráfico 24, o peso do gasto per capita com aposentadorias do setor privado no Reino Unido é superior ao dos demais países analisados, alcançando quase 44% do total. A Suécia, segundo país com maior proporção de gastos per capita com aposentadorias, registra apenas 19% de fonte privada. Já França, Alemanha e Noruega possuem menos de 10% do total. Esta elevada participação do setor privado nos gastos com aposentadorias e pensões no Reino Unido mostra a força do setor, embora os gastos públicos ainda sejam elevados.

---

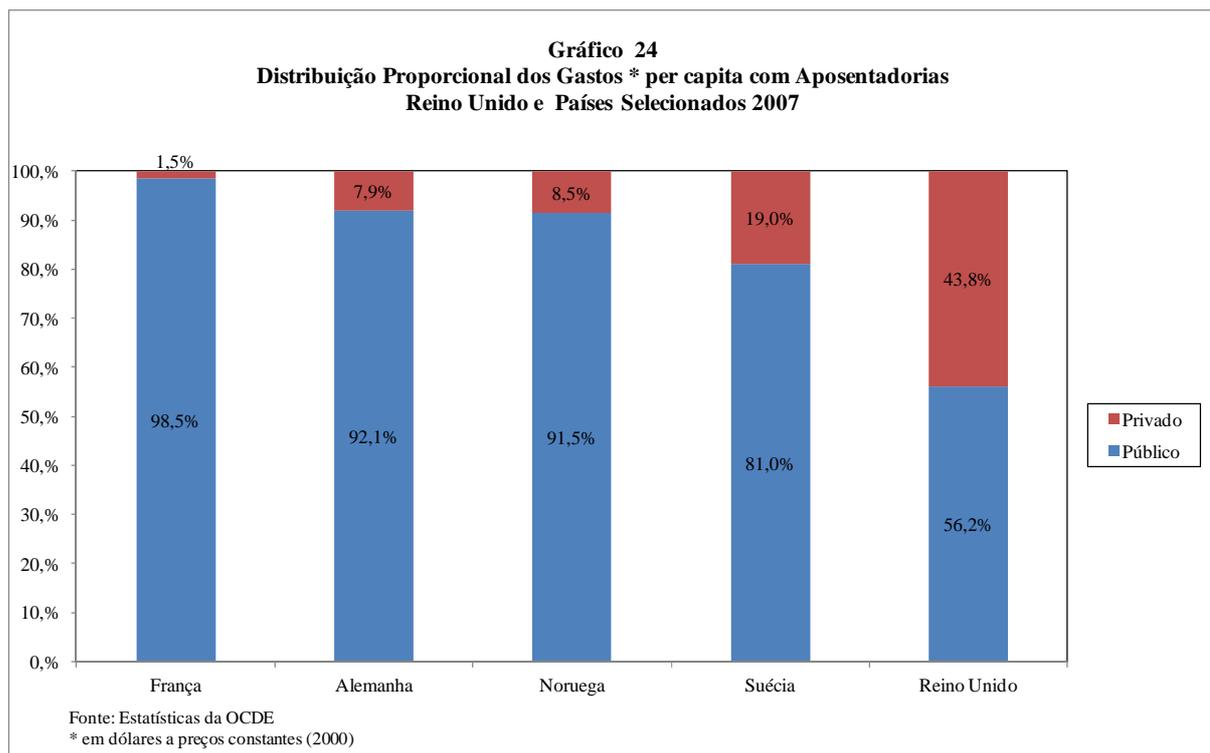
<sup>181</sup> Tanto o MIG quanto o *Pension Credit* eram benefícios assistenciais voltados unicamente para a população com mais de 60 anos. Era uma forma de benefício assistencial que desempenhava o mesmo papel do *Income Support* (Barr, 2004).

Além da introdução de modificações importantes no sistema de benefícios previdenciários, o governo adotou outras medidas para estimular a procura por trabalho por parte dos indivíduos pertencentes aos estratos populacionais mais vulneráveis, garantindo, aos mesmos, maior proteção. A criação do salário mínimo nacional foi uma delas. Reivindicação antiga dos trabalhadores britânicos, sua introdução forneceu um parâmetro para as negociações salariais, prejudicadas com o enfraquecimento dos sindicatos<sup>182</sup>. Segundo Glyn e Wood (2001), no entanto, a criação do salário mínimo nacional uniforme agradou mais aos empresários do que aos sindicatos, já que seus impactos sobre os custos de produção não foram significativos<sup>183</sup>, o que estava de acordo com a lógica das políticas econômicas do Novo Trabalhismo, cujo foco se encontrava no aumento da competitividade da economia britânica. Por outro lado, a fixação de um piso mínimo nacional para os salários dos trabalhadores forneceu um parâmetro para o preço da força de trabalho, dificultando, com isso, maior grau de exploração por parte dos empresários (Glennester, 2007).

---

<sup>182</sup> Até 1993 o Reino Unido contava com os chamados *Wage Councils*, que tinham a função de fixar valores mínimos de remuneração em setores onde as relações salariais não foram efetivamente estabelecidas. Este sistema ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, abrangendo inclusive algumas atividades do setor de serviços. O declínio da indústria, a partir dos anos de 1980, e as políticas de flexibilização salarial foram fatores importantes para a supressão dos *Wage Councils* durante a Era Thatcher.

<sup>183</sup> Em 1998 o valor do salário mínimo foi estabelecido pelo governo em £3.60 por hora. Para os trabalhadores com idade entre 18 e 21 anos esse valor era de £3.00. Os sindicatos não concordaram com este valor, propondo o pagamento mínimo de £5.00 por hora de trabalho (Glyn e Wood, 2001).



### 5.5.2 A Política de Saúde

De acordo com Le Gàles e Scott (2010), a política de saúde do Novo Trabalhismo foi desenvolvida sem romper com as reformas realizadas durante a Era Thatcher, ou seja, a estrutura do sistema, que se voltava para a promoção de relações de quase-mercado foi mantida, porém reformulada, de maneira que se adaptasse às exigências do novo modelo de regulação. Logo ao assumir o governo, o Primeiro Ministro Tony Blair propôs que o sistema baseado na competição fosse substituído por um sistema cooperativo, já que o primeiro produziu o crescimento das desigualdades no acesso e na provisão dos serviços de saúde. Na prática, no entanto, o governo Blair/Brown aprofundou a competição no interior do sistema, através da reformulação e introdução de novos mecanismos de monitoramento que pretendiam elevar a eficiência na provisão dos serviços de saúde, bem como o controle por parte do poder central (Le Grand, 1999).

Esses “avanços” em relação à Era Thatcher se devem a basicamente a dois fatores: a reformulação das instituições que compõem o NHS e o aumento constante dos gastos com o setor de saúde. No primeiro caso, o governo manteve o modelo baseado no *purchaser-provider split*, ou seja, o sistema continuava estimulando a competição entre os *Hospitals Trusts* no fornecimento de produtos hospitalares para os compradores, que não seriam mais as *Districts Health Authorities* nem os *GPs fundholders*. Enquanto estes últimos foram

absorvidos pelos *Primare Care Groups* (PCGs) - posteriormente chamados de *Primare Care Trusts* -, que passaram a se responsabilizar pela compra dos equipamentos e produtos hospitalares, as *Districts Health Authorities* – que passaram a ser chamadas apenas *Health Authorities* - adquiriram uma função mais administrativa, através do suporte às ações dos PCGs e do levantamento de informações para o monitoramento das políticas locais<sup>184</sup>.

Além dessas modificações nas funções desempenhadas pelas instituições do NHS, o governo propôs criar outras instituições, cujo objetivo seria monitorar, através de uma série de indicadores de eficiência, a qualidade do atendimento e da prestação dos serviços de saúde (Le Gàles e Scott, 2010). Nesse sentido, foram criadas, já no primeiro ano de governo, a *Commission for Health Improvement* (CHI) e a *National Institute for Clinical Excellence* (NICE), ambas voltadas tanto para o aperfeiçoamento das técnicas de tratamento de doenças como para o desenvolvimento de novas formas de gestão das políticas de saúde. Em 2003, o governo criou o *NHS Institute for Improvement and Innovation*, cujo objetivo era aprofundar o processo de modernização do sistema de saúde, através do fomento ao desenvolvimento de inovações por parte da burocracia do sistema, o que era uma forma de romper com antigos padrões que impediam o avanço das reformas (Traynor, 2010).

Apesar das reformas introduzidas no interior do sistema terem sido feitas visando incentivar a cooperação e elevar a eficiência, o que se observou foi o aprofundamento da competição, na medida em que o governo passou a utilizar uma série de indicadores de monitoramento para avaliar o desempenho dos serviços de saúde prestados pelos PCGs e pelos hospitais. Além disso, foi concedido aos pacientes o direito de escolherem os melhores hospitais para serem tratados, fato este que não fez parte das reformas da Era Thatcher, quando se restringia a escolha aos GPs, responsáveis pelo encaminhamento para os hospitais. Dessa forma, a competição entre os *Hospitals Trusts* acentuou-se, passando a abranger não apenas a provisão dos serviços de saúde, mas também o maior número possível de pacientes, fato este que passou a condicionar a liberação de recursos por parte do governo central (Le Grand, 1999). Nas palavras de Glennester (2007):

“Hospitals, like schools, would get their money by successfully attracting patients. **Money would follow the patient <....>. Patients, advised by their GP, would**

<sup>184</sup> Este processo mostra o enfraquecimento da função das autoridades locais como mediadoras nas relações de compra dos produtos hospitalares. Como colocado no capítulo anterior, o poder central liberava os recursos necessários a compra de produtos hospitalares que deveria ser feito pelas *District Health Authorities* em conjunto com os *GPs fundholders*. O Novo Trabalhismo retirou as autoridades locais o papel de intermediárias nestas relações, passando a disponibilizar os recursos diretamente para os *Primary Care Groups*, o que representou o fortalecimento do poder central na administração da política de saúde.

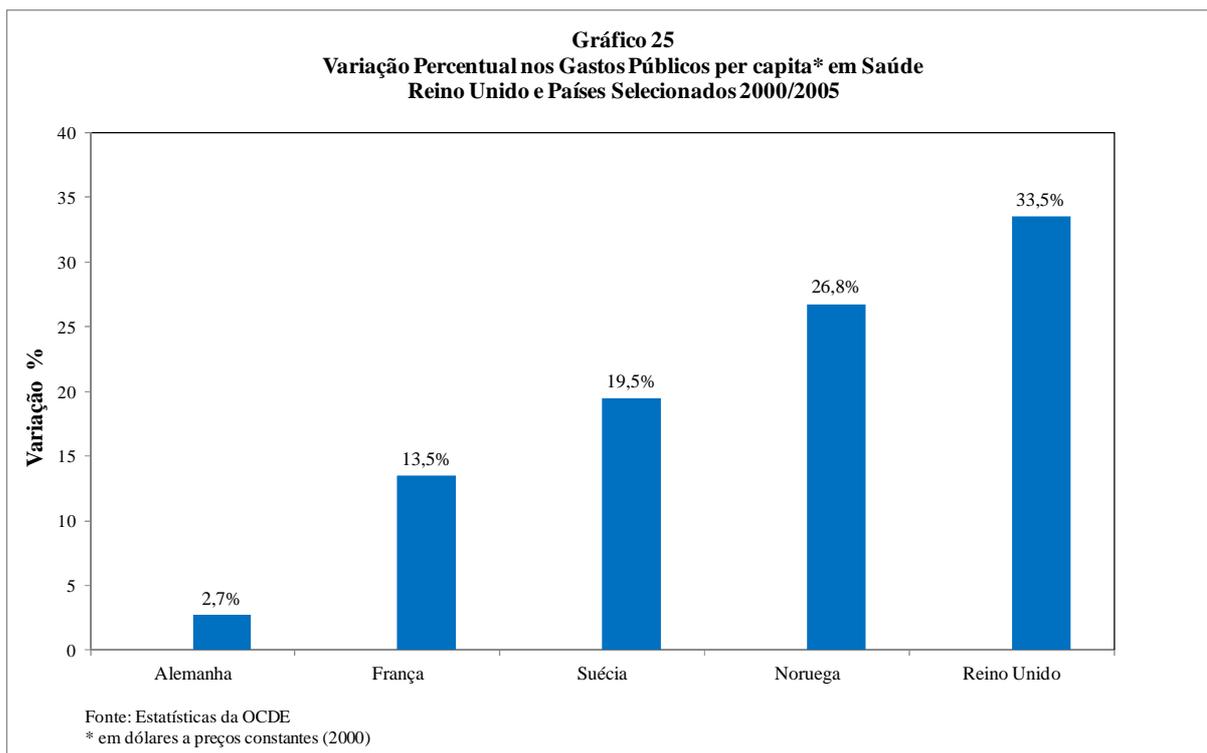
**have the right to choose their hospital or other care provider, including a private hospital.** The hospital would be paid a set ‘tariff’, or price, for each patient treated, given the condition and its severity. **There would be no price competition, in other words, providers would compete only on quality and speed of treatment.** This was a huge change in the whole approach to NHS funding, which dated back to 1948. It would become in the interest of hospitals to treat more patients faster. They would get paid more if they did so.” (Glennester, 2007,p.251; **Grifos Nossos**)

Para que as referidas reformas fossem realizadas, no entanto, o governo planejou o incremento nos gastos do setor de saúde, em virtude não apenas da criação de novas instituições no interior do sistema, mas também para solucionar os crescentes problemas na qualidade do atendimento, traduzidos no aumento nas filas de espera, defasagem de conhecimento do corpo técnico, desigualdades regionais na qualidade e efetividade do atendimento, etc (Glennester, 2007). É importante ressaltar, inclusive, que a participação dos gastos públicos com saúde em relação ao PIB se encontrava, no Reino Unido, em patamares inferiores aos de países como Alemanha e França, a despeito de sua cobertura ser universal<sup>185</sup>.

Além disso, a estabilidade macroeconômica nos primeiros anos de governo permitiu o acúmulo de recursos que passaram a ser utilizados a partir de 2000 para o aprofundamento das reformas nas políticas sociais. É dentro deste cenário que se observa o crescimento nos gastos públicos per capita em saúde no Reino Unido, que aumentaram mais de 33% entre 2000 e 2005, segundo o Gráfico 25. Como pode ser notado, este percentual é superior ao dos demais países analisados, os quais tradicionalmente despendem maiores volumes de recursos com o setor de saúde. Como resultado deste crescimento, a relação gastos em saúde/PIB passou de 5,5% em 2000 para 6,7% em 2005 – um incremento de quase 22% - colocando o Reino Unido em patamares semelhantes a países como Suécia e Noruega que gastaram em 2005 o equivalente a, respectivamente, 6,7% e 5,8% de seus PIBs com saúde.

---

<sup>185</sup> Segundo informações retiradas a página da OCDE ([www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)) no ano de 2000 o Reino Unido gastava o equivalente a 5,5% do PIB com o setor de saúde, ao passo que Alemanha e França gastavam, respectivamente, 8% e 7,1%.



O aprofundamento dos níveis de competição com base na avaliação de indicadores e da concessão do direito de escolha dos indivíduos em relação aos melhores hospitais para serem tratados teve como objetivo condicionar a dinâmica do sistema de saúde à promoção de melhores níveis de qualidade de atendimento à população. Esta estratégia foi desenvolvida no âmbito das ideias da Terceira Via, que concebia que os frutos de um sistema altamente competitivo estivessem voltados para as melhorias nas condições de vida da população, ou seja, sua eficiência não estaria mais relacionada ao nível de cobertura dos serviços prestados nem à sua maximização – embora ambos fossem importantes – mas sim à qualidade destes serviços, assim como ao grau de satisfação dos pacientes.

De acordo com Traynor (2010) os resultados alcançados pelas reformas no sistema de saúde foram mistos, ou seja, embora avanços tenham sido alcançados na introdução de ferramentas de monitoramento e avaliação dos serviços, que resultaram na diminuição nas filas de atendimento e na melhoria na qualidade de alguns serviços – especialmente aqueles de prevenção às doenças e diagnósticos precoces - problemas como a manutenção das desigualdades no acesso a serviços de saúde (*Health Inequalities*) não foram completamente resolvidos, embora algumas ações tenham sido tomadas. Neste sentido, Glennester (2007) aponta que os avanços ficaram restritos a poucos setores como a redução nos diferenciais de incidências de doenças coronarianas entre pobres e ricos durante o governo. No geral, os

progressos foram lentos e incompletos, mantendo-se, sobretudo, a desigualdade de acesso aos serviços de saúde.

Além disso, havia a resistência do corpo burocrático às mudanças implementadas na gestão da política de saúde. Mesmo tendo sido contemplados com aumentos salariais significativos, os funcionários do NHS se mostraram resistentes aos métodos de avaliação introduzidos no sistema – que resultaram no aumento na pressão e no estresse para que os resultados fossem mais eficientes. Os efeitos deste processo se fizeram sentir ao longo do tempo, seja na deterioração das relações entre a burocracia do NHS e os usuários do sistema, seja pela queda progressiva na qualidade de prestação dos serviços. Nas palavras de Traynor (2010):

“<...> shocking failures of service or failures to respect patient dignity have come into view and it is hard not to connect these to some extent with a culture where NHS organisations and their leaders are placed under great pressure to meet certain targets, targets that sometimes look as if they are derived more from the desire to avoid media embarrassment than from coordinated system-wide priorities.”  
(Traynor, 2010, p.6)

Em suma, a política de saúde do Novo Trabalhismo aprofundou as reformas realizadas durante a Era Thatcher de forma a intensificar a competição no interior do sistema. O universalismo foi mantido, mas sua gestão passou a ser conduzida a partir da introdução de uma série de indicadores de avaliação, cujo objetivo principal era aumentar a eficiência na provisão dos serviços de saúde. Da mesma forma, a elevação dos gastos com saúde procurou suprir as deficiências do sistema, que se encontravam principalmente na qualidade da prestação dos serviços e no tempo de espera para o atendimento. Apesar de todas essas iniciativas, os resultados não foram surpreendentes, a despeito da melhoria em alguns indicadores de eficiência, como redução na incidência de alguns tipos de doenças, assim como na redução no tempo de espera para o atendimento. A resistência de alguns setores do NHS às referidas mudanças, bem como a manutenção das desigualdades no sistema de saúde, mostram as dificuldades em se atrelar uma institucionalidade de provisão estabelecida há mais de 60 anos aos preceitos das práticas de quase-mercado.

### **5.5.3 A Política Habitacional**

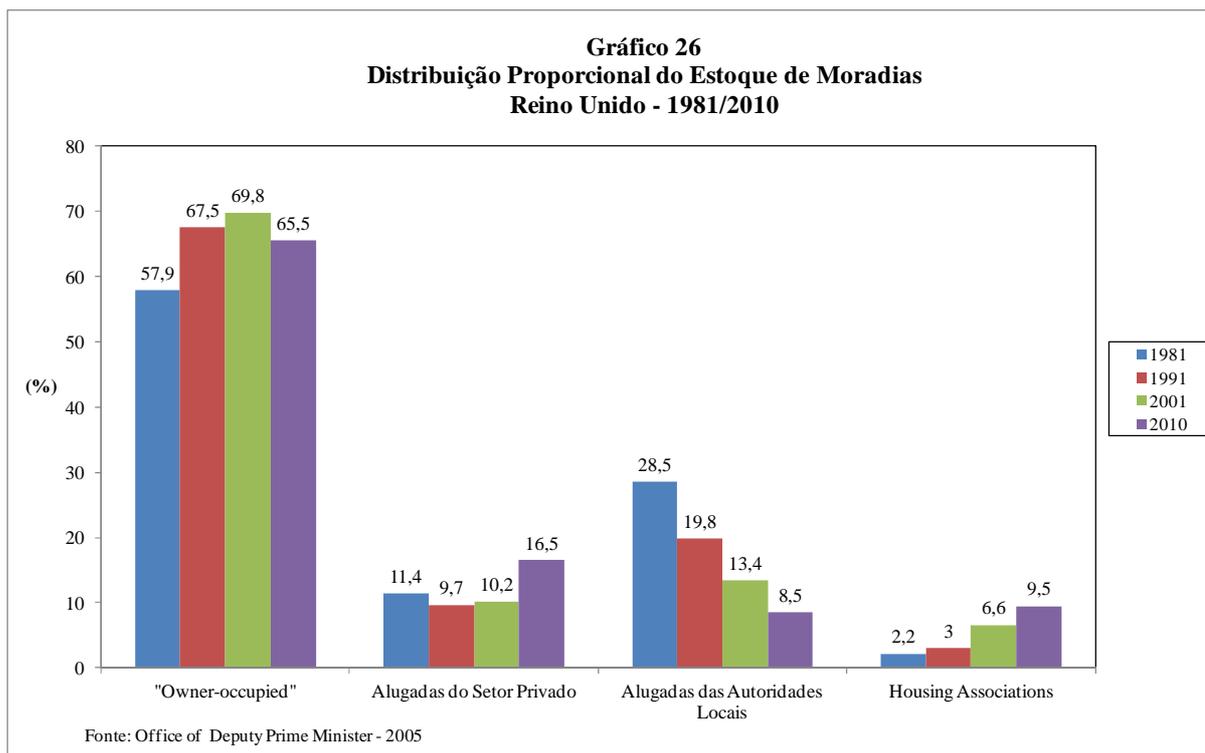
A condução da política habitacional pelo governo do Novo Trabalhismo não apresentou mudanças significativas em relação à Era Thatcher, nem muito menos aprofundou as reformas desenvolvidas naquela época. Notou-se a ausência de um projeto definido para o

setor habitacional, cujas diretrizes e objetivos acabaram incorporados à política de planejamento urbano proposta pelo governo (Kemp, 1999).

A razão para esta relativa “inércia” na política habitacional britânica do Novo Trabalhismo está relacionada à manutenção do princípio à moradia através do mercado, ou seja, manteve-se a concepção da habitação como um bem mercantilizado ao longo de toda a gestão dos Primeiros Ministros Tony Blair e Gordon Brown. Para tanto, se partiu do discurso da Terceira Via de que a redução do desemprego criaria oportunidades para que os indivíduos conseguissem suas moradias, através do pagamento de aluguéis ou mesmo pela compra de imóveis. Por outro lado, aquelas pessoas que não tivessem condições de obter moradia através do mercado, continuariam a ter acesso às habitações sociais do governo, assim como receberiam o *Housing Benefit*, caso não conseguissem arcar completamente com os custos das habitações sociais. Nas palavras de Kemp (1999):

“New labour’s approach to housing is underpinned by a clear acceptance of the market as the best way to provide shelter. However, this commitment to the market model is accompanied by an acknowledgement that the market does not work well for all people and hence the government intervention is required to make it work. However, while accepting that intervention is required, the minister was careful to emphasize that it should be limited, as shall be seen later, largely confined to addressing the problems of the rented social housing sector.” (Kemp, 1999, P.135)

O Gráfico 26 ilustra a continuidade da política habitacional no governo do Novo Trabalhismo, a partir de informações sobre a distribuição proporcional das habitações – por tipo - entre 1981 e 2010. Observa-se, em primeiro lugar, a contínua queda das moradias ofertadas pelas autoridades locais, acompanhada pelo crescimento das *Housing Associations*. Enquanto as primeiras sofreram uma significativa redução entre 1981 e 1991 – durante o governo Thatcher – as *Housing Associations* apresentaram crescimento mais expressivo a partir de 1991, ou seja, a partir do governo John Major, tendo mantido o mesmo ritmo de crescimento durante o governo Novo Trabalhista.

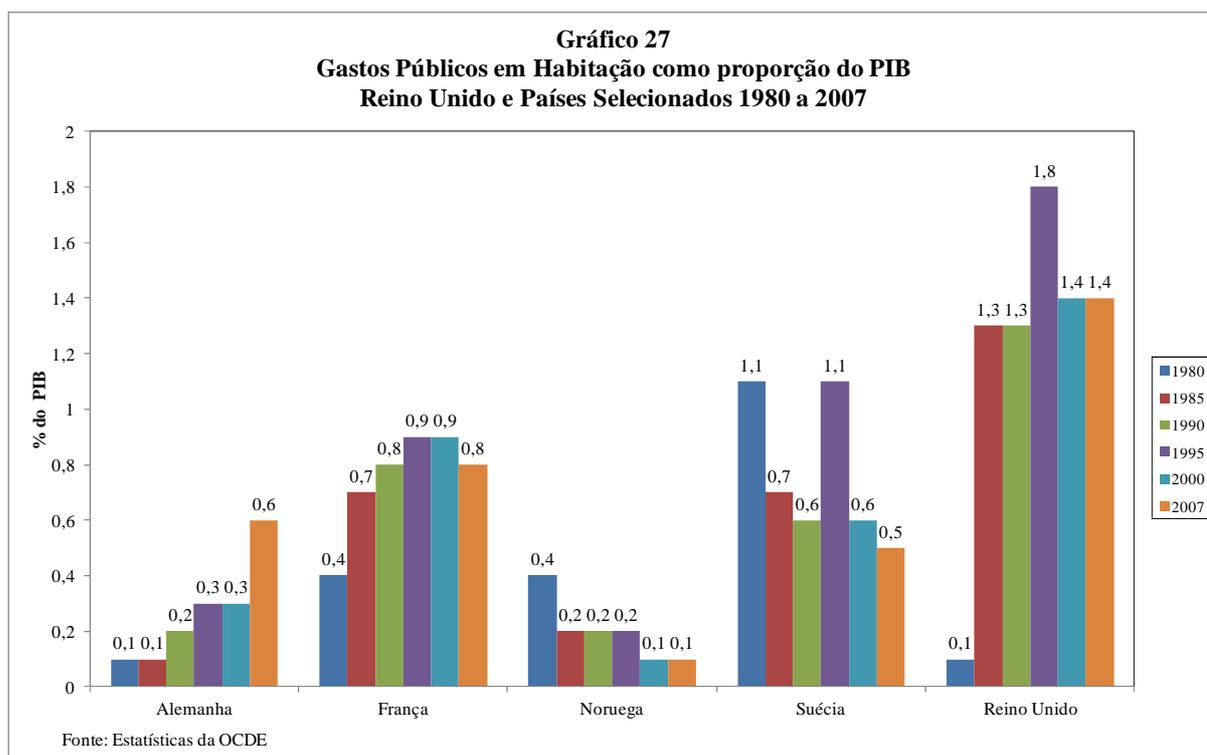


O Gráfico 26 mostra, ainda, uma mudança no comportamento das moradias próprias (*Owner-Occupied*) e das alugadas ao setor privado a partir de 2001, fato que está relacionado à forte influência das flutuações no sistema econômico sobre um setor habitacional cada vez mais mercantilizado. Como será analisado na próxima seção, a partir de 2005 a economia britânica se tornou mais instável, o que, dentre outras consequências, levou ao aumento da restrição ao crédito, causando, com isso, uma redução no ritmo de crescimento das habitações próprias. Como resultado, houve o aumento da demanda no setor de moradias alugadas junto ao setor privado<sup>186</sup>, viabilizado pela manutenção do subsídio estatal ao aluguel. Este fato justifica o seu aumento expressivo entre 2001 e 2010.

A inexistência de avanços significativos na política habitacional durante a gestão do Novo Trabalhismo também é evidenciada quando se desloca a análise para o comportamento dos gastos públicos no setor habitacional, como mostra o Gráfico 27. É importante ressaltar, primeiramente, o aumento significativo na relação gastos públicos/PIB na política habitacional entre 1980 e 1995, período marcado pela desregulamentação no setor, onde o governo conservador procurou reduzir os gastos na manutenção das habitações sociais,

<sup>186</sup> Este movimento não aumentou apenas o mercado de aluguéis privados, mas também teve como resultado o incremento da demanda por habitações sociais que, entre 1997 e 2010, cresceu cerca de 80% segundo informações fornecidas pelo *Community and Local Government* do Reino Unido.

substituindo-os pela provisão de benefícios monetários na forma do *Housing Benefit*. O governo do Novo Trabalhismo manteve a mesma estrutura dos gastos herdadas da Era Thatcher, sendo que seu volume caiu entre 1995 e 2000, permanecendo, desde então, estáveis até o ano de 2007.



O Gráfico 27 mostra ainda que, embora a proporção dos gastos habitacionais em relação ao PIB seja baixa no Reino Unido<sup>187</sup> - quando comparada com os demais gastos sociais - na comparação com outros países, ela se mostra elevada. Mesmo tendo sofrido redução entre 1995 e 2000, os gastos realizados pelo governo britânico no setor de moradia foram superiores a todos os demais países analisados<sup>188</sup>, o que evidencia a importância relativa dos gastos governamentais na política habitacional neste país. Observa-se, ainda na análise do Gráfico 27, que as mudanças implementadas no setor ao longo de toda a década de 80 tiveram impactos significativos na dinâmica dos gastos, já que os mesmos se encontravam,

<sup>187</sup> É importante ressaltar que em termos absolutos, os gastos habitacionais - ou *Housing Benefit* - são os mais elevados dentre os gastos direcionados para as políticas assistenciais - *poverty relief*. De acordo com Barr (2004; p.162; tab.7.3) cerca de 38% dos gastos monetários direcionados ao combate a pobreza no Reino Unido no período 2003/2004 eram gastos habitacionais

<sup>188</sup> De acordo com Glennester (2003) as políticas habitacionais da França, Alemanha e dos países Escandinavos são baseadas nas *tax credits* e nas *tax allowances*, ou seja, os governos concedem benefícios na forma de desoneração tributária, taxas de juros menores na concessão de empréstimos, ambos voltados principalmente para o incentivo ao crescimento das moradias próprias junto à população mais pobre.

no início desta década, em patamares inferiores aos demais países analisados, com exceção da Alemanha.

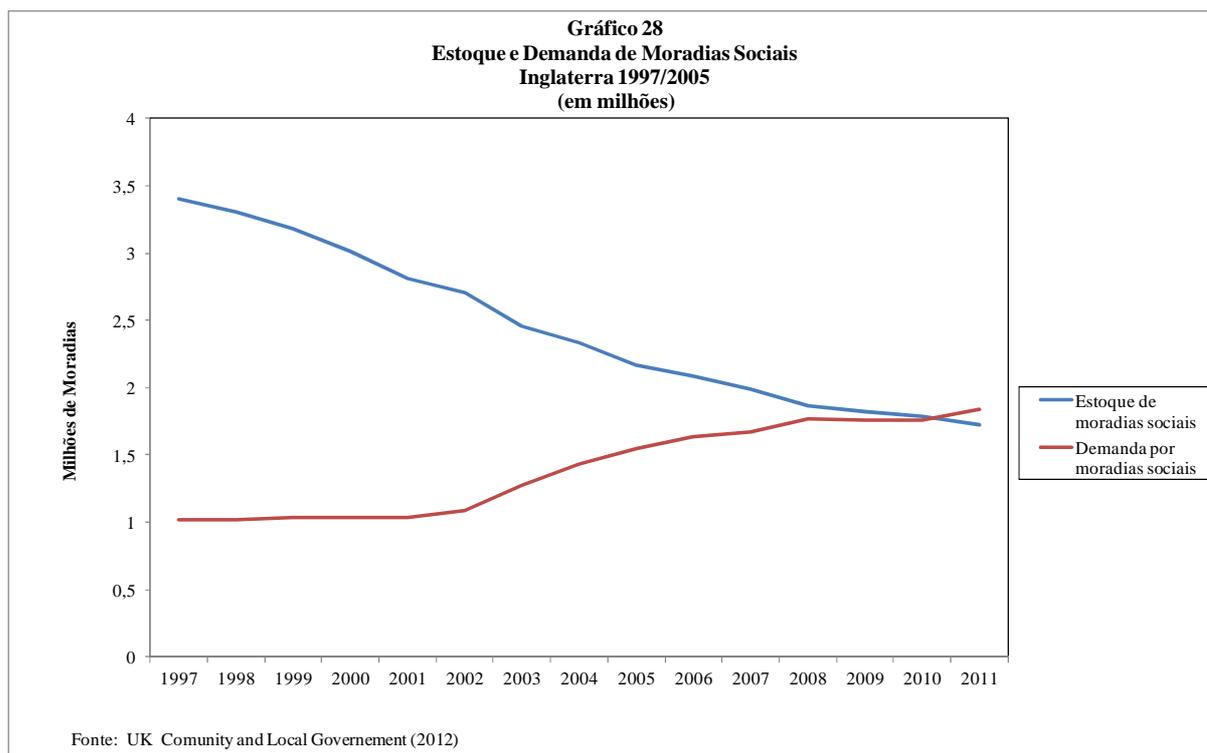
Em suma, a política habitacional na gestão do Novo Trabalhismo não apresentou significativas mudanças em relação ao observado durante a Era Thatcher. A primazia conferida ao mercado na provisão de habitações se manteve, seja pela elevada proporção de habitações próprias, seja pelo crescimento verificado nos aluguéis do setor privado (Gráfico 24).

É no campo das políticas voltadas para a população excluída do mercado de trabalho, que a política habitacional no governo do Novo Trabalhismo apresenta algumas diferenças em relação às políticas da Era Thacher. De acordo com Blakemore e Griggs (2007), estas políticas possuíam objetivos que estavam além de apenas fornecer moradia para a população pobre, atuando por sua vez, como um instrumento de combate à exclusão social. Neste sentido, o governo procurou desenvolver uma série de iniciativas voltadas para a regeneração dos espaços urbanos degradados, fato este que envolveu a articulação de uma série de políticas, tais como: educação, saúde, habitação e segurança pública. Nas palavras de Kemp (1999; p.135): “*Housing policy is to be focused not so much in housing objectives as ensuring that housing plays its part in combating ‘social exclusion’ and in contributing to urban regeneration*”.

Na prática, no entanto, a manutenção da moradia como um bem mercantilizado teve como resultado a prioridade conferida à provisão da habitação através do mercado, fato este que fica evidente na redução de quase 12% no número de habitações sociais entre 1997 e 2010, segundo informações fornecidas pelo *Community and Local Government* do Reino Unido. O Gráfico 28 mostra que, no caso da Inglaterra, a redução no número de habitações sociais foi acompanhada pelo aumento na demanda por este tipo moradia em quase 70%, o que levou à convergência entre as curvas de estoque de moradias e de demanda pelas mesmas<sup>189</sup>. É importante ressaltar que a manutenção desta política produzirá no futuro um excesso de demanda em relação à oferta de habitações sociais, o que pôde ser evidenciado já no primeiro ano do governo conservador em 2011.

---

<sup>189</sup> Isto não significa dizer que o estoque de moradias sociais ainda é suficiente para suprir a demanda pelas mesmas. A desigual distribuição espacial destas moradias vem produzindo um excesso de oferta de habitações sociais em algumas localidades, ao mesmo tempo em que produz excesso de demanda em outras, como por exemplo, em Londres. Este último processo tem como resultado o aumento da segregação sócio-espacial.

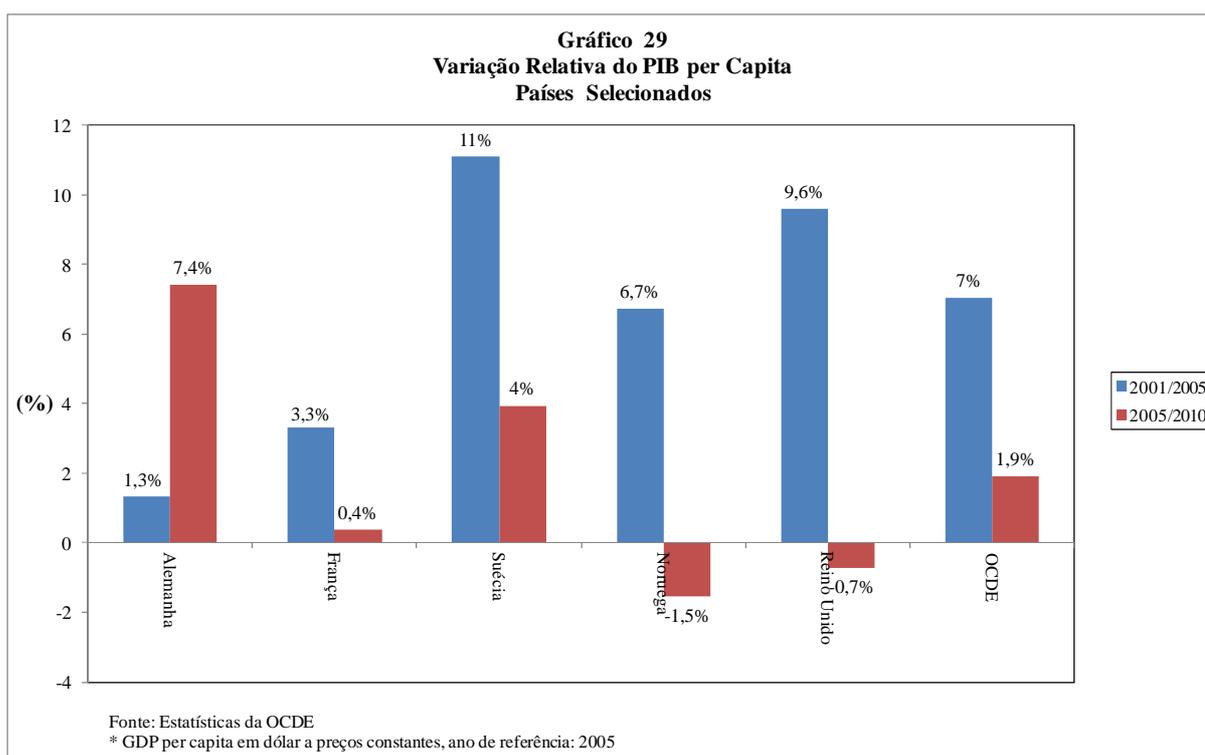


Em outras palavras o forte vínculo estabelecido entre o setor habitacional e o mercado, manteve o aspecto residual da política habitacional anterior, fato este que contribuiu para a ausência de ações efetivas no campo da habitação social. A estratégia do governo de atribuir à política habitacional uma conotação mais ampla – combate à exclusão social - e integrada a outras políticas, acabou por deslocar o foco da provisão de moradias sociais, vinculando este processo aos critérios estabelecidos pela política de planejamento urbano.

Por outro lado, observou-se o aumento do estoque de moradias alugadas junto ao setor privado, o que evidencia de fortalecimento do mercado na provisão das moradias. Da mesma forma que nas políticas de transferência de renda, o acesso aos aluguéis junto ao setor privado contou com subsídios estatais – na forma do *housing benefits* - , garantindo, com isso, a desmercantilização da provisão das moradias, a partir da parceria entre Estado e mercado. Esta combinação público/privado vigorou tanto nas políticas de transferência de renda quanto nas políticas voltadas para a provisão dos serviços, moldando o formato das políticas setoriais no governo do Novo Trabalho.

## 5.6. Políticas Sociais e Instabilidade Econômica: o período 2005-2010

Como analisado ao longo deste capítulo, o período 1997-2005 foi marcado pela melhoria de uma série de indicadores sociais e econômicos, reflexo tanto das condições econômicas favoráveis ao crescimento quanto dos efeitos das políticas de manutenção da renda, direcionadas a inclusão da população pobre no mercado de trabalho. Como mostra o Gráfico 29, o PIB percapita da população britânica cresceu quase 10% entre 2001 e 2005, uma variação superior à dos países da OCDE, ficando abaixo apenas da Suécia. Por outro lado, no período subsequente (2005-2010), houve uma inversão nesta tendência de crescimento, com o crescimento do PIB percapita britânica ficando abaixo da média observada para os países da OCDE, ganhando apenas para a Noruega.



De fato, este período mais recente foi marcado pelo aumento da instabilidade na economia britânica, o que foi reflexo tanto da conjuntura internacional quanto de fatores políticos e econômicos internos que passaram a ameaçar a efetividade do modelo de desenvolvimento econômico consolidado pelo Novo Trabalhismo.

Cabe ressaltar, em primeiro lugar, a mudança, em 2007, no comando do governo, com a renúncia do Primeiro Ministro Tony Blair e a ascensão do Chanceler Gordon Brown ao poder. De acordo com Faucher-King e Le Galès (2010), este momento foi produto do progressivo enfraquecimento político do governo Trabalhista, marcado, dentre outras, por escândalos de corrupção, o envolvimento do Reino Unido em conflitos internacionais – como a Guerra do Iraque – assim como a manutenção de algumas deficiências na condução das políticas sociais, como da política habitacional, por exemplo<sup>190</sup>.

Em segundo lugar, a estratégia do governo de ancorar o crescimento da economia britânica no aumento do crédito e, portanto, do endividamento do setor privado também debilitou os Trabalhista. É importante ressaltar que este movimento veio em conjunto com a intenção do governo em reduzir os níveis de desemprego na economia, o que foi alcançado através de uma série de políticas de dinamização do mercado de trabalho. Este crescimento significativo da demanda interna, no entanto, não foi acompanhado por um incremento semelhante nos níveis de produção. Pela análise do Gráfico 19, observa-se que enquanto os níveis de desemprego caíram expressivamente no governo do Novo Trabalhismo, em relação à Era Thatcher, o mesmo não pode ser afirmado em relação aos níveis médios de crescimento da produção, que se mantiveram nos mesmos patamares durante os dois períodos analisados<sup>191</sup>.

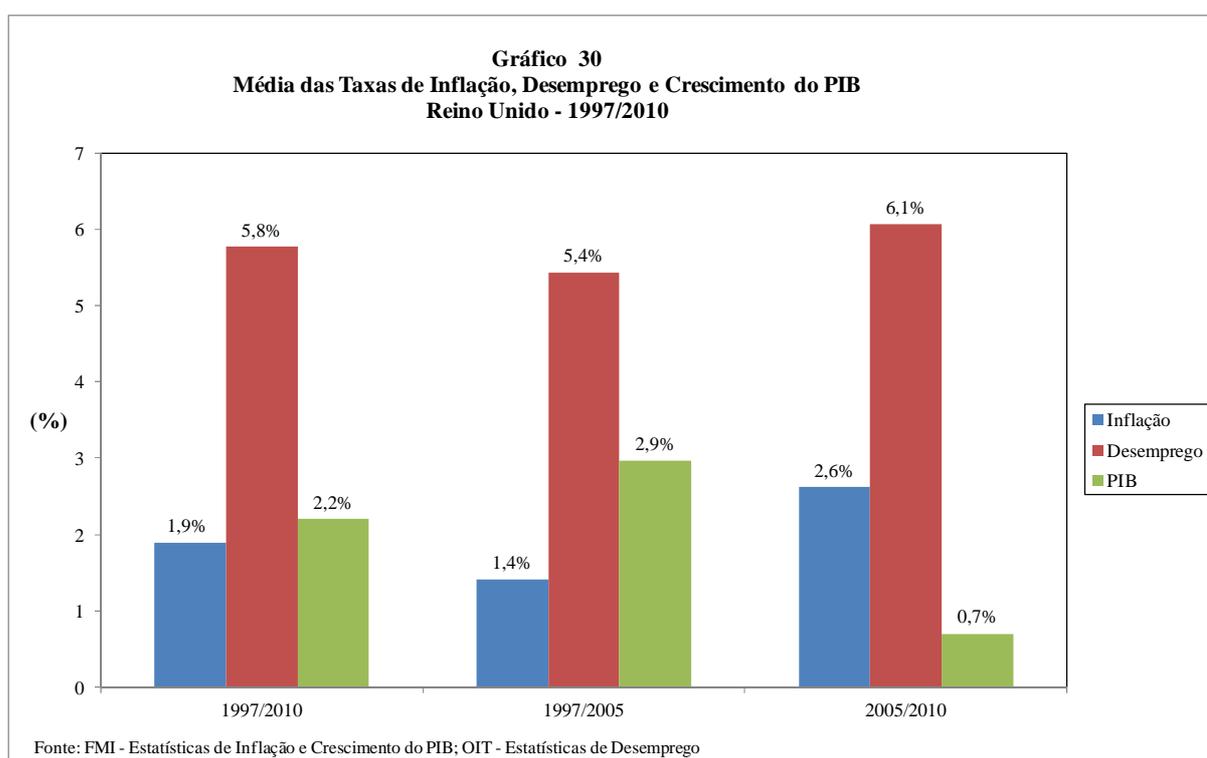
Como resultado, houve uma progressiva elevação dos níveis de preços da economia, traduzidos em taxas de inflação superiores ao observado no período 1997/2005, como mostra o Gráfico 30. O crescimento da inflação foi um indício de perda da efetividade das políticas econômicas implementadas pelo governo, já que a busca da estabilidade monetária estava na raiz das políticas de dinamização do mercado de trabalho que objetivavam, dentre outras, a incorporação de segmentos antes excluídos do mercado laboral, como forma de garantir que o

---

<sup>190</sup> Este último aspecto é importante para se compreender o aumento da instabilidade da economia britânica no período posterior a 2005, pois sua dinâmica passou a ser cada vez mais influenciada pela instabilidade crescente no setor financeiro internacional. Como observado no Capítulo 4, durante a Era Thatcher foi promovida uma profunda desregulamentação do mercado financeiro britânico, o qual se tornou um dos mais internacionalizados do mundo. Dessa forma, a chamada *City* londrina passou a receber amplos aportes de recursos que circulavam livremente, provenientes dos mais diversos setores do mercado financeiro mundial. A valorização do preço das moradias britânicas passou, com isso, a tornar os “papéis” vinculados ao setor imobiliário atraentes para investidores de todo o mundo, em um movimento semelhante ao observado nos Estados Unidos. Tanto os papéis deste último país, como os do Reino Unido, passaram a se desvalorizar com a perda da capacidade de pagamento das hipotecas por parte das famílias extremamente endividadas, contribuindo para o colapso dos mercados financeiros mundiais.

<sup>191</sup> Mesmo no período 1997/2005, quando houve um crescimento de 32% na média de crescimento do PIB em relação a média verificada para a Era Thatcher, a queda no desemprego foi superior, atingindo 42% (FMI, 2012).

crescimento econômico ocorresse sem a elevação nos custos de produção<sup>192</sup>. Além do aumento da inflação - que passou de uma média de 1,4% entre 1997 e 2005 para 2,6%, no período 2005/2010 - o Gráfico 28 mostra uma inversão nas trajetórias dos indicadores de desemprego e crescimento econômico. A queda é mais significativa no caso do crescimento médio do PIB, que passa de, respectivamente, 2,9% para 0,7%, entre os dois períodos analisados.

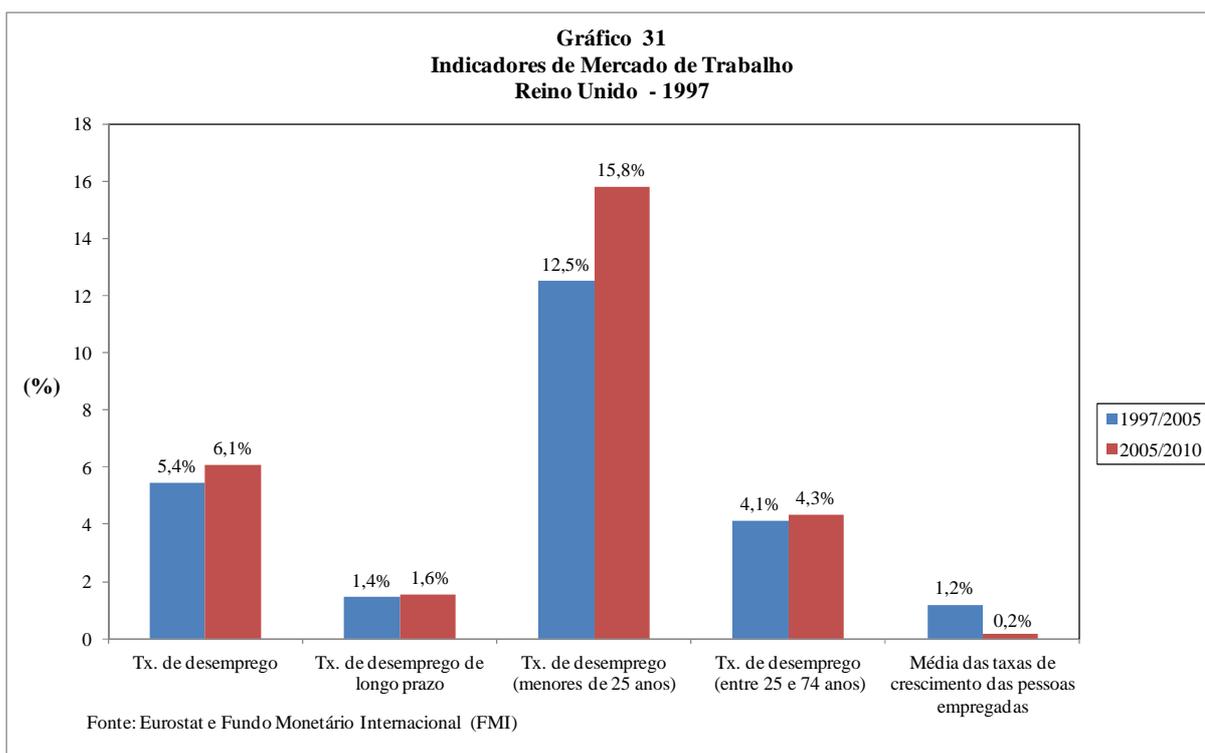


As taxas médias de desemprego não tiveram as mesmas variações observadas nos demais indicadores, o que se deveu basicamente à continuidade das políticas de manutenção da renda, voltadas para estimular o crescimento da população ocupada. Mesmo assim houve a elevação de cerca de 13% na taxa média de desemprego entre 2005-2010, fato este que questiona a efetividade de um modelo de desenvolvimento que concebe o bem-estar social unicamente através da participação dos indivíduos no mercado de trabalho.

<sup>192</sup> Como colocam Glyn e Wood (2001) e Holden (2003) a redução do desemprego de longo prazo, assim como a incorporação dos segmentos sociais tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho tinham como meta reduzir a taxa de desemprego natural da economia britânica, o que significa, em outras palavras, uma redução no excedente de desempregados. O aumento da oferta de trabalho aumentaria a competição entre os trabalhadores, o que reduziria os salários, permitindo, com isso, que o crescimento ocorresse sem pressão inflacionária.

Pela análise do Gráfico 31, observa-se que enquanto as taxas de desemprego de longa duração e de pessoas com mais de 25 anos de idade apresentaram aumentos pouco significativos, o mesmo não pode ser dito em relação ao desemprego de jovens com menos de 25 anos. Neste último caso, observou-se uma variação positiva de quase 25%, com as taxas de desemprego passando de 12,5% para 15,8%. Por outro lado, não houve variações significativas nas taxas de desemprego de longo prazo, assim como das taxas de desemprego de pessoas entre 25 e 74 anos.

As informações fornecidas pelo Gráfico 31 mostram que as políticas voltadas para a inserção e manutenção da população jovem no mercado de trabalho não se sustentou quando a economia passou a dar sinais de desaceleração, fato que fica evidente nas elevadas taxas de crescimento do desemprego neste estrato populacional. Esta tendência está relacionada, muito provavelmente, a alta incidência de empregos precários entre os jovens (Gráfico 23).



O aprofundamento da análise mostra, no entanto, que a significativa piora observada nos indicadores acima analisados se deve, principalmente, ao período 2008/2010, ou seja, àquele marcado pelo aprofundamento da crise financeira internacional, como exposto no Gráfico 32. A queda significativa da produção, acompanhada pelo crescimento dos índices de inflação e desemprego abalou a efetividade do modelo de desenvolvimento britânico,

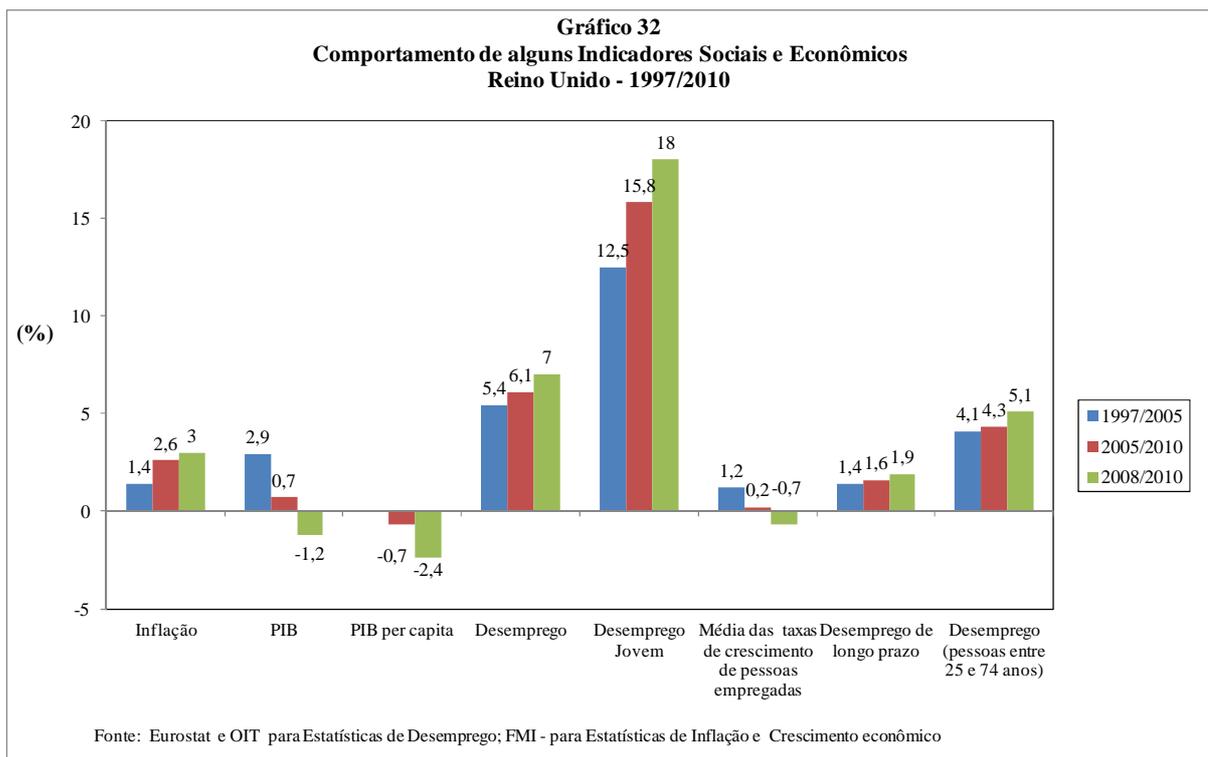
assentado no crescimento das condições de oferta da economia. Como para o Novo Trabalhismo o crescimento do emprego era garantia de que crescimento econômico e elevados níveis bem-estar social fossem alcançados, sua redução implicava não apenas na queda da produção, como também na piora das condições de vida da população.

Como analisado ao longo do presente capítulo, os vínculos entre bem-estar social e inserção ocupacional no mercado de trabalho foram estabelecidos no governo do Primeiro Ministro Tony Blair, a partir da incorporação das ideias da Terceira Via ao arcabouço de políticas do Novo Trabalhismo. Este processo promoveu o aumento nos níveis de mercantilização da vida social, o que fez parte da estratégia do governo de corrigir as contradições produzidas pela *ficção da mercadoria*<sup>193</sup> através do próprio mercado. Contrariando o argumento desenvolvido nas abordagens marxistas e institucionalista, que conferiam ao Estado a função de garantir a reprodução da força de trabalho por mecanismos extra-mercado, o Novo Trabalhismo atribuiu ao Estado o papel de prover os meios para que a força de trabalho tivesse condições de se reproduzir através do acesso ao mercado.

Nesse sentido, o governo estreitou os laços com o setor privado visando a absorção dos trabalhadores tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho. O subsídio às empresas para que contratassem trabalhadores; a criação de uma estrutura administrativa para o acompanhamento das políticas direcionadas a grupos específicos; e a manutenção de programas de treinamento e qualificação da força de trabalho foram instrumentos amplamente utilizados na expansão da oferta de trabalho. Em outras palavras, o governo procurou deslocar para o mercado de trabalho aqueles segmentos populacionais que mantinham vínculos de dependência financeira junto ao Estado. Como a inserção destes grupos ocorria basicamente em ocupações de baixa qualificação, o governo passou a conceder benefícios na forma de créditos tributários (*tax credits*). Esta era uma forma de dividir com o setor privado os custos de reprodução deste segmento da força de trabalho.

---

<sup>193</sup> O conceito de *ficção da mercadoria* foi discutido no capítulo 1.



Pode-se afirmar, dessa forma, que a construção da ideia de bem-estar social em torno do direito ao trabalho, forneceu as bases para que o governo construísse o que Polanyi (2000) chamou de sociedade de mercado (*market society*), cuja principal característica se encontrava na mercantilização das relações sociais. Este processo resgatou a função mais ampla das políticas sociais – enfraquecida durante a Era Thatcher – já que o ritmo das transformações econômicas passou a estar condicionado às características da organização social de um sistema cada vez mais mercantilizado. Em outras palavras, e seguindo a análise de Jessop (2003), procurou-se reinserir o mercado numa ordem social ampla, cuja característica mercantil passou a legitimar as reformas no sistema econômico, o qual se tornou cada vez mais desregulamentado.

O aumento da instabilidade da economia britânica a partir de 2005, no entanto, revelou os limites de uma estratégia de desenvolvimento que integrava a organização social do sistema à dinâmica dos mercados. Dentro da abordagem proposta por Polanyi (2000) este processo se constituía numa inversão de tendências, já que os mercados eram produto das instituições políticas e sociais de um país e, portanto, deveriam responder ao movimento destas últimas e não o contrário. Nesse sentido, o aumento nos níveis de desemprego no período posterior a 2005, mas principalmente o agravamento da crise financeira de 2008, deixou um número significativo de pessoas sem acesso a direitos sociais fundamentais, fato

que ficou evidente no aumento da desigualdade social medida pelo coeficiente de Gini da renda, o qual passou de 0,331 em meados dos anos 2000 para 0,345 ao final desta década (OCDE, 2012).

De acordo com Faucher-King e Le Galès (2010), o governo, já sob o comando do Primeiro Ministro Gordon Brown, passou a reformular a estratégia de intervenção no mercado, como forma de reduzir os impactos da crise sobre a sociedade britânica. O controle dos gastos públicos – uma das regras de ouro do governo do Novo Trabalhismo – foi flexibilizado, o mesmo sendo feito no caso dos gastos sociais e dos benefícios sociais, que aumentaram significativamente entre 2005 e 2010<sup>194</sup>. De acordo com o Gráfico 33, enquanto os gastos governamentais totais passaram de 38,1% para 44% do PIB entre 2005 e 2010 (aumento de 16%), os gastos sociais tiveram um aumento de quase 20% neste período, passando de 20,4% em 2005 para 24,4% em 2010<sup>195</sup>.

O governo adotou outras iniciativas como, por exemplo, a elevação, para 50% da alíquota marginal do Imposto sobre a faixa de renda mais alta, acompanhado pela redução de 17,5% para 15% da incidência da *Value Added Tax (VAT)* (IFS, 2012). Este movimento representou uma inversão na tendência da Era Thatcher de compensar a redução da taxa sobre a renda com o aumento da taxa sobre o consumo. Além disso, o governo reduziu em 2008 a alíquota do imposto de renda, que caiu de 22% para 20%. Em 2009 o governo promoveu um aumento real de 1,5% nos benefícios advindos da *Working Tax Credit (WTC)*, da mesma forma em que concedeu aumentos reais significativos, desde 2008, no *Child Tax Credit (CTC)* (IFS, 2012). Nas palavras de Faucher-King e Le Galès (2010):

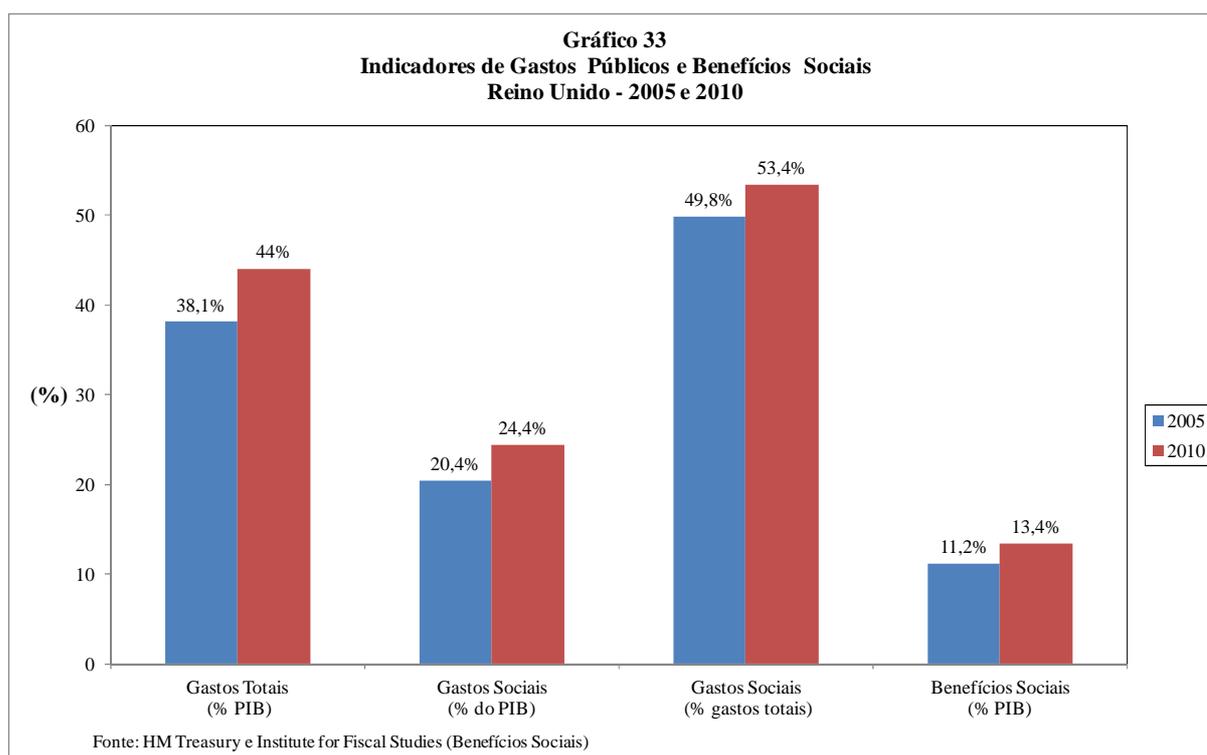
“In the middle of the gigantic chaos created by financial markets, Brown acted decisively to bail out the rotten bank system (at an overall public purse of about €20 billion, so far) with the factio nationalization several banks <...>. He also introduced a decrease of the VAT to support consumption and opted to create a massive public deficit in order to overcome the crisis <...> **Brown and his government have justified high spending and state intervention, as in the old**

<sup>194</sup> Este ponto merece ser destacado, pois mostra um novo comportamento do governo em relação aos gastos sociais. Conforme analisado anteriormente (Gráfico 21), os gastos sociais cresceram pouco nos entre 1995 e 2005, o que estava de acordo com a natureza das políticas que visavam a autonomia da população em relação ao Estado. Este movimento ficou mais evidente com a queda na participação dos benefícios sociais em relação ao PIB, entre 1995 e 2005.

<sup>195</sup> Os resultados apresentados para a relação entre gastos sociais e gastos totais, em 2005, apresentam diferenças em relação ao que foi apresentado no Gráfico 21, em virtude da utilização de diferentes fontes de informação. Enquanto os resultados para este último foram retirados das estatísticas da OCDE, os referentes ao Gráfico 33 foram obtidos junto às estatísticas do Ministério das Finanças e Economia britânico (HM Treasury), já era a única fonte que continha as estatísticas de gastos para 2010. Como o objetivo de ambos os gráficos era medir a variação no crescimento dos gastos entre dois períodos – e não apresentar uma série histórica – optou-se por manter os dois valores.

**Labour days. Spectacularly, the government has accepted taxing the very rich, increasing tax and insurance for the 1 per cent of the richest, criticizing extravagant salaries for top managers, advocating for social redistribution...”**  
(Faucher-King e Le Galès, 2010, p.150; **Grifos Nossos**)

A experiência de Gordon Brown como ministro das finanças do Reino Unido por 10 anos forneceu os meios necessários para que medidas mais cabíveis pudessem ser tomadas para o enfrentamento da crise, as quais passavam pela nacionalização de bancos, aumento dos gastos públicos, dos benefícios sociais, além do aumento da taxaço sobre a população mais rica. Estas medidas, embora compensatórias, concederam legitimidade ao seu governo perante a população britânica. Mais importante, revelaram os limites de um modelo de desenvolvimento que atribui às instituições sociais papel central, estando, porém, submetidas à lógica de uma economia liberal de mercado.



Em outras palavras, a crise financeira, ao produzir o aumento da vulnerabilidade social da população britânica, forçou a quebra da parceria pro-cíclica entre Estado e mercado – um dos pilares da Terceira Via – e uma atuação mais efetiva do primeiro na compensação dos estragos produzidos por uma economia altamente desregulamentada. Embora emergenciais, as políticas implementadas pelo Primeiro Ministro Gordon Brown tiveram

como objetivo proteger a população dos efeitos produzidos por uma mais uma crise mundial do capitalismo<sup>196</sup>.

## 5.7 Conclusões

Procurou-se, ao longo do presente capítulo, analisar as características das políticas sociais no âmbito do modelo de desenvolvimento implementado pelo governo Novo Trabalhista. Em linhas gerais, este modelo concebeu importância central às políticas sociais – em oposição ao observado na Era Thatcher –, onde as mesmas foram inseridas em um modelo de políticas que concebia ao Estado o papel de expandir as condições de oferta da economia, o que significava, em outros termos, fortalecer o mercado. Nesse sentido, ao Estado passou a ser atribuída a função de parceiro do mercado, o que era fundamental para que os frutos advindos do processo de globalização fossem direcionados para o bem-estar da população britânica.

Para que globalização e bem-estar social pudessem caminhar juntos, o governo adotou uma estratégia complexa e inteligente de inserir o mercado numa ordem social ampla, o que garantiria o controle, por parte das instituições políticas e sociais, do ritmo das transformações econômicas. Na visão de Polanyi (2000) este processo era necessário para que as condições de reprodução do capitalismo fossem mantidas, já que as contradições inerentes a uma economia de mercado não garantiriam níveis de proteção social suficientes à população.

Ocorre que a incorporação das ideias da Terceira Via à estratégia de desenvolvimento do Novo Trabalhismo promoveu mudanças em alguns pilares que fundamentaram a construção do Welfare State britânico. A substituição de uma concepção de cidadania, onde os direitos sociais eram concedidos pela condição de *status* de pertencimento dos indivíduos à nação, por uma visão que vinculava o acesso aos direitos sociais à participação dos mesmos no mercado de trabalho, deslocou o eixo de atuação das políticas sociais. Estas deixaram de garantir certa autonomia aos indivíduos em relação ao mercado<sup>197</sup> – a desmercantilização –, passando a promover a sua (re)mercantilização.

---

<sup>196</sup> Essas medidas não lograram romper com a estratégia de desenvolvimento do Novo Trabalhismo, mas apenas compensar, momentaneamente, os efeitos sociais perversos produzidos por uma economia desregulamentada. Isto fica claro pelas semelhanças entre as políticas governo Conservador – que teve início em 2010 – com as do Novo Trabalhismo. Manteve-se a lógica do *welfare to work*, fato que justificou a proposta de redução de uma série de benefícios direcionados à população não trabalhadora.

<sup>197</sup> Como colocado ao longo do capítulo este processo se refere principalmente às políticas de manutenção da renda. As políticas de habitação também foram inseridas neste processo, mas os serviços ainda continham algum

Como resultado, as instituições sociais vinculadas ao Welfare State britânico passaram a ser influenciadas pelo comportamento do mercado, adquirindo, com isso, características mercantis. Nesse sentido, o Novo Trabalhismo promoveu mudanças na organização social do sistema, de forma que as mesmas fornecessem suporte ao avanço da globalização e do processo de desregulamentação econômica. Em outras palavras, as políticas sociais foram efetivamente submetidas à lógica de um sistema econômico competitivo e desregulamentado, ao mesmo tempo em que forneceram as bases para que este sistema pudesse se desenvolver.

A criação desta sociedade de mercado (*market society*), por sua vez, condicionou a redução dos níveis de vulnerabilidade social da população à expansão das condições de oferta da economia. Dessa forma, a melhoria nos indicadores sociais, verificado entre 1997 e 2005, esteve vinculada a expansão da produção e do emprego. Em relação a este último, mostrou-se o importante papel desempenhado pelas políticas de transferência de renda. A introdução de um novo sistema que condicionava a concessão dos benefícios à participação dos indivíduos no mercado de trabalho forçou a inclusão de segmentos populacionais vulneráveis no mercado laboral. O deslocamento dos custos de manutenção deste estrato populacional para o mercado, por sua vez, não foi completo, pois boa parte destes empregos eram precários, demandando, portanto, complementação por parte do governo.

Conclui-se, a partir deste ponto, que a preocupação do governo estava na criação de empregos para estes grupos populacionais, como uma forma de reduzir os custos de manutenção dos mesmos fora do mercado de trabalho. Da mesma forma, não houve ações efetivas que buscassem reduzir o peso dos empregos precários na estrutura ocupacional britânica, tendo o governo optado por complementar a renda destes trabalhadores a partir da concessão de créditos tributários. A redução dos níveis de pobreza e desigualdade verificados neste período, portanto, ocorreram tendo como pano de fundo um mercado de trabalho segmentado e desregulamentado, características que justificavam a manutenção de níveis elevados de vulnerabilidade social, mesmo com crescimento econômico significativo.

Este processo ficou claro no período entre 2005 e 2010, onde a redução dos níveis de emprego foi acompanhada pelo aumento da desigualdade social. Como consequência da ausência de mecanismos efetivos que fornecessem à população proteção contra a instabilidade dos mercados, o governo Gordon Brown reformulou, ainda que pontualmente, a estratégia de

---

nível de desmercantilização (vide as cada vez mais escassas moradias sociais). As políticas de saúde, por sua vez, ainda são altamente desmercantilizadas.

intervenção social do Estado, mediante aumento dos gastos sociais, crescimento da tributação sobre as pessoas mais ricas, redução do imposto sobre o consumo, e aumento da concessão de benefícios sociais.

Em suma, a estratégia do Novo Trabalhismo de “reconstruir” o Welfare State britânico, em torno do acesso ao mercado, revelou seus limites quando as instabilidades inerentes às economias desregulamentadas passaram a comprometer o crescimento do produto e do emprego. Pode-se afirmar, dessa forma, que a ausência de mecanismos que garantissem certo nível de independência dos indivíduos em relação ao mercado colocou os limites às políticas sociais formuladas pelo governo, que só se mostraram efetivas em períodos de crescimento econômico.

Por fim, cabe destacar que as políticas sociais se mantiveram centrais em todos os momentos do governo Novo Trabalhista. Mesmo, e inclusive, com a crise financeira mundial de 2008, quando houve a piora nas condições de vida da população, o governo mudou sua estratégia de atuação nos mercados, aumentando os gastos sociais, através do deslocamento de volumes maiores de recursos para a concessão de benefícios sociais. Este processo evidencia, mais uma vez, o papel central desempenhado pelas políticas sociais no processo de reprodução do capitalismo, além de mostrar os limites de uma economia de mercado.

**Figura 2**  
**Mapa Cronológico do Reino Unido - Novo Trabalhismo**

<b>Ano</b>	<b>Transformações no Campo Político e na Política Social</b>
<b>1997</b>	<b>Tony Blair é eleito Primeiro Ministro do Reino Unido</b>
<b>1998</b>	Welfare to Work - New Deal
	Publicação do Green Paper <i>A New Contract for Welfare</i>
<b>1999</b>	Introdução do sistema de <i>Tax Credits</i>
<b>2000</b>	Aumento dos gastos sociais (saúde e políticas para redução do desemprego)
<b>2001</b>	<b>Reeleição de Tony Blair</b>
<b>2002</b>	Criação da State Second Pension em lugar das SERPS
<b>2003</b>	Criação da Working tax credit e da Child Tax Credit
<b>2005</b>	<b>Blair é eleito pela terceira vez</b>
<b>2007</b>	<b>Tony Blair renuncia ao cargo</b>
	<b>Gordon Brown Assume como Primeiro Ministro</b>
<b>2008</b>	Criação do Employment and Support Allowance
	Crise Financeira Mundial
	Medidas voltadas para o combate a crise (aumento da alíquota do IR sobre grandes Fortunas; aumento do gasto social)
<b>2010</b>	<b>Gordon Brown renuncia ao cargo</b>

Fonte: Elaboração própria. Baseado em Fraser (2009)

## Conclusões

Procurou-se, ao longo desta tese, analisar a centralidade das políticas sociais no capitalismo, a partir da experiência concreta do Reino Unido desde o Pós-II Guerra Mundial até o período mais recente, marcado pela vigência do governo do Novo Trabalhismo. Para tanto, optou-se por inserir o trabalho em uma perspectiva teórico-analítica que concebesse a dinâmica do capitalismo a partir das relações estabelecidas entre Estados e mercados. A opção por esta forma de abordagem se justifica pela necessidade de se trabalhar com as relações entre o sistema econômico e o social, sendo o primeiro concebido como o mercado e o segundo como a organização social do sistema capitalista, sob a égide do Estado.

Nos trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial a dinâmica do mercado esteve condicionada ao movimento do Estado. Os estragos proporcionados pelos conflitos armados, e o fortalecimento dos movimentos sociais, fundamentaram as críticas à visão liberal de sociedade que prevaleceu na primeira metade do século XX. O foco no indivíduo e a crença na eficiência dos mercados desregulamentados cederam espaço para uma atuação mais efetiva do Estado na promoção do crescimento econômico e na regulação das forças de mercado. Procurou-se mostrar, dessa forma, que o mercado é uma instituição criada a partir do movimento impingido pelas instituições políticas e sociais, que consolidam suas ações a partir da atuação dos Estados. São estes últimos que, através de ações que correspondem aos interesses específicos das organizações sociais e políticas das sociedades, definem os limites e a forma de atuação do mercado.

O surgimento do Welfare State na Europa e, particularmente, no Reino Unido, são exemplos de como o capitalismo necessita de mecanismos extra-mercado para se reproduzir. No caso britânico, sua consolidação permitiu a formação de um efetivo regime de reprodução social, marcado pela instituição de uma série de políticas de transferência de renda e prestação de serviços públicos e gratuitos. Sua articulação com as políticas econômicas, no entanto, não produziu um ciclo dinâmico de produção e consumo nos mesmo moldes do clássico do Keynesian Welfare National State.

De forma um pouco distinta, a articulação entre as políticas econômicas e sociais produziu um crescimento econômico modesto no Reino Unido, ao mesmo tempo em que manteve a extensão de uma série de benefícios sociais para a população. Estas informações podem estar sugerindo que o papel das políticas sociais no modelo de desenvolvimento britânico do Pós-II Guerra Mundial foi além de apenas corrigir as falhas de mercado,

proporcionando, por sua vez, a proteção necessária à população em relação aos riscos derivados das transformações no sistema econômico. Embora não se tenha efetuado uma análise mais aprofundada da relação entre gastos sociais e desempenho econômico neste período, as condições históricas que proporcionaram o surgimento do Welfare State no Reino Unido apontam para a seguinte hipótese: a dinâmica do sistema econômico esteve vinculada, durante todo este período, ao movimento das instituições políticas e sociais do capitalismo britânico, o que justificou, em grande medida, as moderadas taxas de crescimento da produção.

A Era Thatcher marcou uma ruptura com a institucionalidade que mantinha o sistema econômico vinculado às instituições sociais e políticas do capitalismo britânico. Nesse sentido, a profunda reestruturação econômica e desregulamentação dos mercados financeiros e de trabalho que caracteriza essa era visaram fortalecer as relações de mercado. Para tanto, o Estado, que até então regulava o movimento dos mercados, passou a conduzir o processo de desregulamentação, através da quebra dos vínculos que mantinham o sistema econômico atrelado à organização social do sistema. A repressão aos sindicatos, assim como a tentativa de desmonte do Welfare State britânico foram exemplos deste processo, cuja meta final era a criação de uma economia de mercado auto-regulável.

O Estado, dessa forma, passou a fortalecer a autonomia do mercado frente à organização social do sistema, o que justificou uma série de reformas nas políticas sociais britânicas. Mesmo não tendo sido desmontadas – em virtude da resistência das instituições que se formaram conjuntamente com o Welfare State – as políticas sociais foram fortemente reestruturadas, abrindo espaço para o crescimento da provisão privada de serviços públicos, a exemplo da expansão dos planos privados de aposentadoria, e para a ampliação da prática da seletividade e das condicionalidades.

O crescimento dos gastos sociais neste período, no entanto, mostrou os limites de uma economia desregulamentada, conduzida basicamente pelas forças do mercado. Os altos índices de desemprego, originados da retração da atividade industrial, refletiu as profundas transformações na estrutura do mercado de trabalho britânico, que passou a ser alimentado pelo crescimento do setor de serviços. O enfraquecimento da relação salarial – devido, principalmente, à quebra dos sindicatos – impôs restrições de acesso dos trabalhadores aos direitos relacionados ao trabalho, abrindo espaço para o surgimento de ocupações flexíveis, compostas marcadamente por empregos precários, de curta duração ou tempo parcial.

A deterioração dos indicadores de pobreza e desigualdade, que se seguiram ao processo de segmentação do mercado de trabalho, portanto, justificou a manutenção de gastos sociais elevados. Em outras palavras, os efeitos do fortalecimento dos mercados desregulamentados sobre as condições de vida da população manteve a centralidade das políticas sociais no capitalismo britânico.

Este processo revelou os limites da abordagem neoliberal, para quem o mercado seria a instituição que garantiria a eficiência do capitalismo e dispensaria sua dimensão pública. Em primeiro lugar, o próprio processo de reestruturação econômica, tão necessário para o fortalecimento da economia de mercado, foi conduzido pelo Estado. Nesse sentido, a elaboração de uma série de legislações anti-sindicais; a reforma no sistema de proteção social; os subsídios para o fortalecimento do mercado financeiro, etc. contrariaram os pressupostos neoliberais ao mostrarem a importância das instituições políticas no processo de expansão dos mercados. A contradição da abordagem neoliberal reside justamente no fato de os mercados necessitarem do apoio do Estado para romper os vínculos de influência com o próprio Estado.

O mesmo vale para as instituições sociais, especialmente o Welfare State. Sua restrição tornaria os indivíduos vulneráveis à instabilidade dos mercados, comprometendo, em um primeiro momento, o processo de reprodução da força de trabalho e, posteriormente, de acumulação do capital. Em vista dessa ameaça, os governantes não lograram romper com o importante papel que as políticas sociais desempenhavam no capitalismo britânico, o que justificou a opção pela sua reestruturação.

Mesmo assim, as políticas sociais não encontraram um lugar definido na estratégia de desenvolvimento conservadora, sendo as mesmas consideradas sempre como um custo. Foi apenas com a ascensão do Novo Trabalhismo ao poder que as políticas sociais recuperaram sua centralidade efetiva, não exclusivamente compensatória portanto, no modelo de desenvolvimento britânico.

As novas ideias que passaram a pautar a condução das políticas dos governos Blair/Brown atribuíam ao Estado importância central no processo de reestruturação do sistema econômico. Nesse sentido, destaca-se a defesa da parceria entre Estado e mercado para garantir que os frutos da globalização fossem canalizados para o bem-estar social da população britânica. Este processo fundamentou uma estratégia de desenvolvimento que restabeleceu os vínculos entre o mercado e as instituições políticas e sociais britânicas. O

Estado, dessa forma, não era mais encarado como prejudicial ao funcionamento do mercado, tendo a função de potencializar e generalizar a expansão das relações mercantis para a sociedade.

A gestão das políticas sociais passou a ser fundamentada pela parceria Estado/mercado. Isto incluía o aprofundamento das reformas no interior do setor de saúde, onde o aumento da competição entre provedores e compradores se estenderia para a esfera burocrática do setor, que passaria a ter seus índices de desempenho avaliados pelo Estado. Da mesma forma, manteve-se um setor habitacional desregulamentado, sendo que a redução na oferta de moradias sociais seria compensada pelo aumento dos benefícios em *cash*, através da concessão de um subsídio monetário, o *housing benefit*. Em outras palavras, o Estado expandiu as relações de mercado para todas as esferas da sociedade, incluindo o formato da gestão das políticas sociais.

O mesmo ocorreu com a política de manutenção da renda, que ganhou centralidade na estratégia de desenvolvimento do governo do Novo Trabalhismo. A partir de um novo discurso que relacionava o acesso aos direitos sociais em consequência do cumprimento de obrigações – relacionadas à participação dos indivíduos no mercado de trabalho – o governo justificou a elaboração de uma série de políticas voltadas para a inclusão no mercado de trabalho de grupos sociais mais vulneráveis. O trabalho, para o Novo Trabalhismo, traria autonomia para esses indivíduos, livrando-os da dependência dos benefícios estatais e tornando-os parte integrante do projeto de desenvolvimento da nação.

A natureza destas políticas, entretanto, mas do que incentivar, forçou a entrada desses indivíduos no mercado de trabalho, sob o risco de perderem o direito a benefícios assistenciais. Para recebê-los era necessário comprovar um mínimo de horas trabalhadas. O *workfare* foi sacralizado. O argumento principal era de que o aumento da oferta de trabalho reduziria os custos de produção dos empresários, já que haveria concorrência entre os trabalhadores pelos empregos. Como resultado, a produção cresceria. Além disso, garantir-se-ia aos trabalhadores o acesso aos direitos sociais, assim como a autonomia conquistada pela entrada no mercado laboral.

O Estado, desta forma, viabilizou a articulação entre as políticas econômicas e sociais ao criar um sistema de benefícios que contemplava aqueles indivíduos com necessidades porém que estivessem no mercado de trabalho, em detrimento de quem estivesse fora. Ao direcionar estes grupos mais vulneráveis para o mercado laboral, por sua vez, o Estado

restringiu os gastos com benefícios, substituindo-os pela concessão de créditos tributários, como forma de complementação dos salários recebidos no mercado. Como resultado desta parceria Estado/mercado houve o aumento da oferta de trabalho na economia, em conjunto com a redução dos gastos públicos com benefícios sociais.

Ocorre que este processo não rompeu com as características do mercado de trabalho britânico, cuja reestruturação ao longo da Era Thatcher elevou significativamente a proporção de empregos precários. O novo modo de regulação que se formou a partir da articulação entre políticas sociais e econômicas reproduziu esta estrutura, ou seja, empregos foram criados nos setores mais dinâmicos da economia – como os associados às atividades da tecnologia da informação. Ao mesmo tempo, se manteve proporção elevada de empregos precários, que atingiu principalmente os jovens.

Este diagnóstico leva a duas conclusões.

Em primeiro lugar os governos Blair/Brown criaram um sistema de benefícios direcionados basicamente para a inserção da população alvo das políticas sociais em empregos precários. A própria característica destes benefícios, concedidos para quem estivesse no mercado de trabalho, evidencia a impossibilidade de os trabalhadores auferirem ganhos suficientes para sua reprodução exclusivamente de suas atividades laborais. A complementação de renda – via créditos tributários - por parte do Estado se tornava necessária.

Em segundo lugar, a manutenção da estratégia do governo de ancorar o crescimento econômico nas atividades do setor de serviços, o que implicava aumento da flexibilização e precarização do emprego. A restrição da atuação sindical, em conjunto com as novas demandas oriundas de um regime de acumulação pós-industrial, conferiu maior importância às ocupações temporárias, ou de *part-time*, cuja característica básica se encontra na inexistência de relações salariais que regulem seu funcionamento.

A lógica deste modelo, portanto, inseriu as políticas de manutenção de renda em um paradoxo, isto é, ao mesmo tempo em que visavam retirar os indivíduos de condições precárias de sobrevivência, inserindo-os em um mundo de “oportunidades” que se encontrava no mercado de trabalho, sua inserção se dava basicamente pela imposição em aceitar empregos precários. Os jovens, primeiramente contemplados pela política de *New Deal*, foram os mais atingidos por este processo, tendo sua participação em empregos precários elevada em mais de 10% entre 1997 e 2005.

Dessa forma, a parceria Estado/mercado, firmada pelo governo do Novo Trabalhismo, mostrou seus limites quando se tentou inserir este último em uma ordem social marcadamente segmentada. A institucionalização do *workfare regime* forneceu suporte ao crescimento de uma economia pós-industrial, cujo mercado de trabalho flexibilizado absorveu, em empregos precários, significativa parcela dos grupos populacionais vulneráveis no Reino Unido. Isso levou a uma redução das taxas de desemprego abertas.

Por fim, cabe destacar que as políticas sociais mantiveram sua centralidade no governo do Novo Trabalhismo ao condicionarem o ritmo das transformações econômicas às características da organização social do sistema. Ocorre que a expansão das relações mercantis por todas as esferas da sociedade – criando a chamada *market society* – viabilizou a formulação de políticas que, ao invés de contribuírem para a manutenção da coesão social, agravaram ainda mais as tensões sociais existentes.

*Que ensinamentos o caso britânico oferece para se pensar os regimes de proteção sociais no mundo?*

Em primeiro lugar, as políticas sociais não devem ser pensadas apenas como um instrumento que garanta a eficiência do sistema econômico, através da correção das falhas de mercado. Seu papel é muito mais amplo. O capitalismo, como um sistema composto por instituições, necessita que as políticas sociais garantam aos indivíduos os meios necessários para conviverem com os efeitos das transformações impingidas no sistema econômico. Isto significa que as políticas sociais não devem adquirir características que satisfaçam os interesses do mercado, impondo aos indivíduos condicionalidades que limitem seu acesso aos benefícios e aos serviços sociais.

De forma diferente, as políticas sociais deveriam fornecer respostas às transformações no sistema econômico, através do desenvolvimento de novas modalidades de políticas que promovam a efetiva proteção da população. Isto não significa isolar as instituições sociais da influência do sistema econômico, pois é através da articulação de ambos que se vislumbra a formulação de estratégias de desenvolvimento bem sucedidas, ou seja, que unam crescimento econômico com melhorias nas condições de vida da população.

O avanço da globalização e da reestruturação das economias nacionais aponta para o fortalecimento das relações de mercado no capitalismo, cuja consequência mais clara se encontra no aumento dos diferenciais de rendimento entre os indivíduos, segmentação e precarização do mercado de trabalho, crescimento da pobreza e desigualdade social. Elaborar

políticas sociais que não rompam efetivamente com este processo, como observado pelas políticas de *welfare to work* do governo do Novo Trabalhismo, exclui grande parcela da população dos ganhos oriundos do crescimento econômico. A completa subsunção do formato das políticas sociais à lógica de um sistema econômico desregulamentado impede, portanto, que o mercado de trabalho promova a mobilidade social ascendente dos grupos vulneráveis da população, que tendem a ser absorvidos basicamente por empregos precários.

É importante, dessa forma, que o Estado recupere seu lugar ideal no capitalismo, ou seja, que regule o processo de expansão dos mercados, respeitando, por outro lado, as características da organização social do sistema. Isto implica na elaboração de políticas de dinamização do mercado de trabalho que promovam a efetiva inclusão da população mais vulnerável no mercado de consumo capitalista. Para que tal fenômeno aconteça, seria necessário o investimento dos governos na melhoria das condições de trabalho, garantindo a expansão de empregos formais e revestidos de garantias ao trabalhador.

O fortalecimento da relação salarial torna-se, dessa forma, um mecanismo fundamental para viabilizar este processo. Para tanto, é necessário reformular a estratégia de atuação dos sindicatos, enfraquecidos em virtude da reestruturação da indústria e flexibilização dos mercados de trabalho. Seu importante papel no período Pós-II Guerra Mundial garantiu, especialmente no caso britânico, mas também em outros países, a incorporação dos direitos sociais à cidadania, gerando proteção à população em relação às transformações no sistema econômico. Por ser uma instituição política os sindicatos, assim como o Estado, têm como função na ordem social capitalista, canalizar parte dos frutos obtidos pelas atividades produtivas para os trabalhadores e suas famílias. Em outras palavras, a importância das instituições políticas do capitalismo reside no fato de que as mesmas garantem uma alocação de recursos econômicos diferente daquela proporcionada unicamente pelo mercado.

Reconhecer a importância destas instituições na regulação dos mercados é um desafio para os governos que, seduzidos pelos supostos benefícios trazidos por uma economia desregulamentada, acabam por tentar vincular os ganhos do trabalho a critérios unicamente mercantis, desconsiderando, portanto, a importância da barganha entre trabalhadores e empresários para a divisão dos ganhos de produtividade.

## Referências Bibliográficas

AGHION, P.; DURLAUF, S. From Growth Theory to Policy Design. April 3, 2007. p. 1 – 28. Disponível em: <<http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/aghion-durlauf-wbapr3fin.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2012.

ARIENT, W.L. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 4 (92), p. 97-113, out./dez. 2003.

BAER, M.; CINTRA, M.A.M.; STRACHMAN, E.; TONETO Jr., R. Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional.. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas: n. 4, p. 79-126, 1994.

BALDWIN, R.; WYPLOSZ, C. **The Economics of European Integration**. 3rd. 2009.

Disponível em:

<[http://highered.mcgrawhill.com/sites/0077121631/information\\_center\\_view0/](http://highered.mcgrawhill.com/sites/0077121631/information_center_view0/)>. Acessado em 06 maio 2012.

BARR, N. **The Economics of the Welfare State**. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2004, 407 p.

BARR, N. **The Economics of the Welfare State**. 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, 1993, 495 p.

BEST, R. Successes, Failures, and Prospect for Public Housing Policy in the United Kingdom. **Housing Policy Debate**. v. 7, n. 3, p. 535-562, 1996.

BEVERIDGE, W. **Social Insurance and Allied Services**. (The Beveridge Report). Sumário Executivo, Novembro, 1942. 21p. Disponível em:

<<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>>. Acessado em: 06 maio 2012.

BLAKEMORE, K.; GRIGGS, E. Utopias and Ideals: housing policy and the environment. In: **Social Policy: An Introduction**. 3th rd. Berkshire: Open University, 2007, p. 200-221.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. **European Journal of Sociology**, v. 2, p. 221-258, 1961.

CARVALHO, F.J.C. **Keynes and the Reform of the Capitalist Social Order**. Rio de Janeiro: Institute of Economics – Federal University of Rio de Janeiro. jul. 2006. 29 p.

CHANG, H.J. **The Role of Social Policy in Economic Development: Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, 2002. 20 p.

CHANG, H.J. An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Towards an Institutionalist Political Economy. In: **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. Penang: Third World Network; London: Zed Books. 2003a. p. 75 – 103.

CHANG, H.J. The Market, The State and Institutions in Economic Development. In: **Rethinking Development Economics**. CHANG, H.J. (ed.). Anthem Press. 2003b. p. 41- 60.

CHANG, H.J. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Editora da UNESP, 255 p., 2003c.

CLAPHAM, D. Housing and the Economy: Broadening Comparative Housing Research. **Urban Studies**, v. 33, n. 4-5, p. 631- 647, 1996.

CLAYTON, R.; PONTUSSON, J. Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. **World Politics**, v. 51, p. 67-98, oct. 1998.

COASE, R. The problem of social cost. In: \_\_\_\_\_. **The firm the market and the law**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

CORTRIGHT, J. **New Growth Theory, Technology and Learning: A Practitioner's Guide**. Reviews of Economic Development Literature and Practice: No. 4. U.S. Economic Development Administration. Portland: Impresa, 35 p., 2001.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND EMPLOYMENT. **A new contract for welfare: the Gateway to Work**. London: The Stationery Office, Oct. 1998, 13 p. Disponível em <<http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/gateway.pdf>>. Acessado em: 06 maio 2012.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. **Our Competitive Future: UK Competitiveness Indicators 1999**. 1999. 63 p. Disponível em: <<http://www.dti.gov.uk/>>. Acessado em 06 maio 2012.

DILNOT, A.; McCRAE, J. **The Family Credit System and the Working Families' Tax Credit in the United Kingdom**. The Institute for Fiscal Studies. Briefing Note No. 3. 17 p. 1999.

ELSON, D. **Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating "the economic" and "the social"**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, 14 p., 2002.

ENGELS, F. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. 2ª ed. São Paulo: Global Editora, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 248 p., 1990.

FAUCHER-KING, F.; LE GALÈS, P. **The New Labour Experiment: Change and Reform Under Blair and Brown**. Stanford: Stanford University Press, 183 p., 2010.

FIANI, R. Teoria dos Custos de transação. In: Kupfer, D.; Hasenclever, L. (coord.) **Economia Industrial: fundamentos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 267 - 286.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A.J. The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: **The Development of Welfare States in Europe and America**. FLORA, P. ; HEIDENHEIMER, A. J. (eds.). New Brunswick: Transaction Publishers, 1981, p. 17 – 34.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook Database, 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>> Acessado em: 06 maio 2012.

FRASER, D. **The Evolution of the British Welfare State**. New York: Palgrave Macmillan, 2009. 434 p.

FRIEDMAN, M. The Role of Monetary Policy. **The American Economic Review**, v. 58, n. 1, pp. 1-17, mar. 1968.

GIDDENS, A. **A Terceira Via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futura da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999, 173 p.

GLENNERSTER, H. **British Social Policy: 1945 to the Present**. Oxford: Blackwell Publishing, 2007. 321 p.

GLENNERSTER, H. **Understanding the Finance of Welfare**. Bristol: The Policy Press, 2003. 235 p.

GLYN, A e WOOD, S. Economic Policy under New Labour: How Social Democratic is the Blair Government? *The Political Quarterly*, v. 72, n.1, p. 50 – 66, 2001.

GOUGH, I. **The Political Economy of the Welfare State**. London: MacMillan, 196 p., 1979.

GOUGH, I. Welfare Regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts**. GOUGH, I. and WOOD, G. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 15 - 48.

HALL, P.A. **Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain**. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. 30 p, 1990.

HARRIS, J. Enterprise and Welfare States: A comparative perspective. **Transactions of the Royal Historical Society**, 1990, v. 40, p. 175 – 195.

HICKS, J.R. O Sr. Keynes e os clássicos: uma sugestão de interpretação. In: **Os Clássicos da Economia**. CARNEIRO, R. (org.). São Paulo: Editora Ática, 1997. p. 143 - 158.

HM TREASURY. Public finances databank (2012). Disponível em: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/psf\\_statistics.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm)>. Acessado em: 06 maio 2012.

HOLDEN, C. Decommodification and the Workfare State. **Political Studies Review**, v. 1, p. 303–316, 2003.

HOLMANS, A.E. **Housing and Housing Policy in England 1975-2002 Chronology and Commentar**. Office of the Deputy Prime Minister: London, January 2005, 23 p. Disponível em <<http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/138130.pdf>>. Acessado em 06 maio 2012.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES. Disponível em  
<[www.ifs.org.uk/fiscalFacts/taxTables](http://www.ifs.org.uk/fiscalFacts/taxTables)>. Acessado em: 06 maio 2012.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Key Indicators of the Labour Market (KILM). Disponível em: <[http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS\\_114240/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm)>. Acessado em: 06 maio 2012.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post- Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, v. 40, p. 7 – 40, 1993.

JESSOP, B. The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. **Social Policy & Administration**, v. 33, n. 4, p. 348 - 359, dec. 1999.

JESSOP, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity, 2002, 330 p.

JESSOP, R. D. *From Thatcherism to New Labour: neo-Liberalism, workfarism, and labour market regulation*. In: **The political economy of European employment: European integration and the transnationalization of the (un)employment question**. London: Routledge, 2003, p. 137-153.

JUDT, T. **Pós-guerra: Uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008, 847 p.

KALACHEK, E.; WESTEBBE, R. Rates of Unemployment in Great Britain and the United States, 1950 – 1960. **Review of Economics and Statistics**, v. 43, n. 4, p. 340 – 350, nov. 1961.

KALECKI, M. Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In: **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. 2a ed., São Paulo, Hucitec, 1980, p. 54 – 60.

KEMP, P.A. Housing Policy under New Labour. In: Powell, M. (ed.). **New labour, new welfare states? The ‘third way’ in British social policy**. Bristol: The Policy Press, 1999, p. 123 – 148.

KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 328 p., 2007.

KING, D.S. O Estado e as Estruturas Sociais De Bem-Estar Em Democracias Industriais Avançadas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 53-76, out. 1988.

KORNIS, G. A Crise do Estado de Bem-Estar: Problemas e Perspectivas da Proteção Social. Rio de Janeiro, 1994. 198 f. Tese (Doutorado em Economia Industrial), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

KORPI, W. Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system? **European Sociological Review**, v. 1, n. 2, p. 97 – 118, sep. 1985.

KORPI, W. Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930. **American Sociological Review**, v. 54, p. 309 – 328, jun. 1989.

KÜHNER, S. **Comparative Welfare Reform Dataset 1960-2001** Department of Social Policy and Social Work, University of York. 2007.

LAVINAS, L. Estratégias femininas para considerar trabalho remunerado e trabalho doméstico no século XXI. **Revista da ABET**, v. 10, n. 2., jul-dez 2011.

LE GALÈS, P.; SCOTT, A. A British bureaucratic revolution? Autonomy without control or “Freer actors more rules”. **English Annual selection, Revue Française de Sociologie**, v. 51, n.1, p.119-146, 2010.

LE GRAND, J. Quasi-Markets and Social Policy. **The Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, sep. 1991.

LE GRAND, J. Competition, Cooperation, or Control? Tales From The British National Health Service. **Health Affairs**, v. 18, n.3, pp. 27-39, 1999.

LINDERT, P. H. **Growing Public – Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century**. Vol I: The Story. Cambridge: Cambridge University Press, 377 p., 2004.

LUCAS, R. E. On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, n. 22, p. 3-42, 1988.

LUND, B. Major, Blair and the Third Way. **Social Policy & Administration**, v.42, n.1., p. 43–58, feb. 2008.

MADI, M. Estabilidade com regras monetárias. In: **Os Clássicos da Economia**. CARNEIRO, R. (org.). São Paulo: Editora Ática, 1997. p. 221-233.

MARSHALL, T.H. Citizenship and Social Class. 1950. 7p. Disponível em <<http://delong.typepad.com/marshall-citizenship-and-social-class.pdf>>, Acessado em: 06 maio 2012.

MARSHALL, T.H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 113 p., 1967.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital. Vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 579 p., 1971.

MEDEIROS, M. **A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do Welfare State Para o Caso dos Países Subdesenvolvidos**. Texto para Discussão nº 695. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 18 p., 1999.

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 153 p., 1990.

NELSON, R.R.; SAMPAT, B.N. Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 44, n. 1, p. 31-54, 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD.StatExtracts: Country Statistical Profiles: United Kingdom. Disponível em <[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG1](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG1)>. Acessado em 06 maio 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD.StatExtracts: Social Expenditure. Disponível em <[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGGI](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGGI)>. Acessado em 06 maio 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD.StatExtracts: Income distribution - Inequality. Disponível em <[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)>. Acessado em 06 maio 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD.StatExtracts: Incidence of Part-Time employment - common definition. Disponível em <[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC\\_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC_I)>. Acessado em 06 maio 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Trade Union density in OECD countries 1960-2010. Disponível em: <[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_33927\\_39891562\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33927_39891562_1_1_1_1,00.html)> Acessado em: 06 maio 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Country Chapter for OCDE Series Benefits and Wages: United Kingdom. 2009. Disponível em <[www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)>. Acessado em: 06 maio 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) **.OCDE Factbook 2005: Economic, Environmental and Social Statistics**. Paris: OECD PUBLICATIONS. 235 p., 2005.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OCDE Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics**. Paris: OECD PUBLICATIONS. 2009.

OFFICER, L.H. & WILLIAMSON, S.H. **"What Was the U.K. GDP Then?"**: Annual Observations in Table and Graphical Format 1830 to the Present. 2009. Disponível em <<http://www.measuringworth.com/ukgdp/>> Acessado em 06 maio 2012.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division World Population Prospects: The 2010 Revision, CD-ROM Edition. 2011

PIERSON, C. Continuity and discontinuity in the emergence of the 'post-Fordist' welfare state. In: **Towards a Post-Fordist Welfare State**. BURROWS, R.; LOADER, B. (eds.). London: Routledge, 1994. p. 95 – 113.

PIERSON, P. The New Politics of the Welfare State. **World Politics**, 48, p. 143-179, jan. 1996.

PLANT, R. Citizenship and Social Security. **Fiscal Studies**, v. 24, n. 2, p. 153 – 166, 2003.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 349 p., 2000.

PONTUSSON, J. **Inequality and Prosperity: social Europe vs. liberal America**. New York: Cornell University Press, 242 p., 2005.

RAKE, K.; FALKINGHAM, J.; EVANS, M. British Pension Policy in the Twenty-first Century: a Partnership in Pensions or a Marriage to the Means Test? **Social Policy & Administration**, v. 34, n. 3, p. 296 – 317, sept 2000.

RODRIG, D. Why do More Open Economies Have Bigger Governments? **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 5, p. 997 – 1032, oct. 1998.

SCHOTT, K. The rise of Keynesian economics: Britain 1940-64. **Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 292-316, aug. 1982.

SOLOW, R.M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, feb. 1956.

SILVA, A.C.M. A Síntese neoclássica. In: **Os Clássicos da Economia**. CARNEIRO, R. (org.). São Paulo: Editora Ática, 1997. p. 129-142.

SWAN, T. Economic Growth and Capital Accumulation. **Economic Record**, 32.63, p.334-361, 1956.

SWANK, D. Withering welfare? Globalisation, political economic institutions, and contemporary welfare states. In: Weiss, L. (ed.). **States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 58 – 82.

SZEKELY, M. & FUENTES, R. 2002. Is There A Future For Social Policy In Latin America? In: Kapstein, E.B. and Milanovic, B. (eds.). **When Markets Fail**. New York: Russell Sage Foundation, 2002, p.102 – 145.

TADEU LIMA, G. Tempo perdido: A recuperação pós-keynesiana da economia do emprego de Keynes. Rio de Janeiro, 1992. 179 f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresa), Fundação Getúlio Vargas, 1992.

TAVARES, M.C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: **(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora**. TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 21 – 73.

TAYLOR-GOOBY, P. The Future of the British welfare state: public attitudes, citizenship and social policy under the Conservative governments of the 1980s. **European Sociological Review**, v. 4, n. 1, pp. 1 – 19, may 1988.

TITMUS, R. *Essays on The Welfare State*. Londres: George Allen & Unwin, 232 p., 1958.

TITMUS, R. 1964. The role of redistribution in social policy. In: **Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy**. Alcock, P.; Glennerster, H.; Oakley, A.; Sinfield, A. (eds.). Bristol: The Policy Press, 2001, p. 103 – 112.

TITMUS, R. 1967. Welfare State and Welfare Society. In: **Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy**. Alcock, P.; Glennerster, H.; Oakley, A.; Sinfield, A. (eds.). Bristol: The Policy Press, 2001, p. 113 – 124.

TITMUS, R. What is Social Policy? 1974. 9 p. Disponível em <[http://www.smau.gsss.uni-bremen.de/fileadmin/www\\_smau/Welfare\\_States4.pdf](http://www.smau.gsss.uni-bremen.de/fileadmin/www_smau/Welfare_States4.pdf)> Acessado em 06 maio 2012.

TOMLINSON, J. Why was there never a 'Keynesian Revolution' in economic policy? **Economy and Society**, v. 10, n. 1, p. 72 - 87, 1981.

TRAYNOR, M. Looking back on new labour health policy. SciencePo, CERI – CNRS. May, 2010, 6 p. Disponível em : < <http://www.ceri-sciences-po.org>>. Acessado em: 06 maio 2012.

VEIT- WILSON, J. States of Welfare: A Conceptual Challenge. **Social Policy & Administration**, v. 34, n. 1, p. 1-25, mar. 2000.

WEISS, L. Introduction: bringing domestic institutions back in. In: **States in the Global Economy: bringing domestic institutions back in**. WEISS, L. (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1 – 33.

WILLIAMSON, O.E. **The mechanism of governance**. New York: Oxford University Press, 429 p.,1996.

ZYSMAN, John. How institutions create historically rooted trajectories of growth. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 1, p. 243-283, 1994.