



*Center for Studies on Inequality and Development*

**Texto para Discussão N<sup>o</sup> 93 – Fevereiro 2014**

**Discussion Paper No. 93 – February 2014**

**Subsidiariedade e universalismo como princípios  
organizativos do estado social**

*Celia Lessa Kerstenetzky (CEDE/UFF)*

*Jaques Kerstenetzky (UFRJ)*

## Subsidiariedade e universalismo como princípios organizativos do estado social

Celia Lessa Kerstenetzky

Jaques Kerstenetzky

(Capítulo no livro *Panorama socioeconômico do Brasil e suas relações com a Economia Social de Mercado*, organizado por Kathrin Zeller, ed. Fundação Konrad Adenauer, 2014)

### Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar diferentes sistemas de bem-estar social em seus princípios organizativos, examinar sua efetividade sob as atuais circunstâncias de sociedades pós-industriais globalizadas, e especular sobre o que o Brasil pode aprender com essas experiências.

Dois princípios se destacam na experiência histórica dos estados sociais ocidentais modernos: o princípio da subsidiariedade e o princípio do universalismo, e dois países podem ser considerados os “campeões” desses princípios, a Alemanha e a Dinamarca.

Enquanto no imediato pós-guerra esses princípios se apresentaram como concorrentes, expressando distintas visões de mundo e referências normativas, ao longo do tempo eles acabaram por prover as lógicas por trás de dois dos mais robustos estados do bem-estar do mundo ocidental que, sob muitos aspectos, podem ser considerados “equivalentes funcionais”: os mesmos níveis de dispêndio social e de cobertura populacional, e até mesmo níveis muito semelhantes de desigualdades.

Contudo, sob as circunstâncias prevaletentes no mundo pós-industrial globalizado, as diferenças funcionais entre os dois modelos se ampliaram. Países que sob outros aspectos são considerados modelos bem sucedidos de capitalismo global, a Dinamarca tem reduzido desigualdade e pobreza nas três últimas décadas, enquanto a Alemanha não tem sido tão bem sucedida.

Nosso interesse é examinar em que medida os princípios organizativos dos estados sociais dos dois países podem responder pelas diferenças observadas e, dinamicamente, tentar observar os efeitos da nova realidade global sobre a atualização dos princípios em cada país.

Uma nota final do capítulo diz respeito ao confronto da realidade social brasileira com os dois modelos de capitalismo de bem-estar. Observamos que, para além dos problemas estruturais de bem-estar social próprios a países menos desenvolvidos com mercados de trabalho marcados pela informalidade, muitos dos novos riscos sociais com os quais nos deparamos são semelhantes aos enfrentados pelos dois países. Destacam-se o envelhecimento da população e as novas dinâmicas no mercado de trabalho. Enfatizaremos duas áreas nas quais consideramos ser grande o potencial de aprendizado com a experiência desses países: as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho e as políticas ativas de mercado de trabalho.

O capítulo está estruturado da seguinte forma. A primeira seção descreve as circunstâncias históricas em que o Estado se fez necessário para viabilizar a vida social em economias de mercado, primeiro, em um cenário de industrialização e urbanização aceleradas (exemplificado pela época da formação da Alemanha no século XIX), segundo, em um cenário onde os parâmetros da sociedade industrial e de economias nacionais são radicalmente alterados (correspondente à fase contemporânea do capitalismo). A seção se beneficiará da conjectura de Karl Polanyi de que a intervenção do Estado opera como mecanismo de autoproteção da sociedade frente às mudanças potencialmente disruptivas

representadas pela modernização econômica. No contexto da formação de “estados sociais”, esta ideia se prestou a leituras seja de um capitalismo social ou de uma “economia social de mercado” (“combinação do princípio de liberdade de mercado com o princípio de equidade social”, Müller-Armack apud Resico, 2012: 111), seja de uma democracia social (estado como instância de reforma social permanente), ambas presentes na cena europeia do pós-guerra. Será feita uma distinção entre os riscos sociais nos dois períodos, em que as duas “grandes transformações” se operaram, aprofundando a lógica do mercado no seio das sociedades contemporâneas. A segunda seção tratará de duas formas de estado social que emergiram ao lado das “questões sociais”, nos dois períodos mencionados, a forma alemã (o *sozialstaat*) e a forma dinamarquesa (próxima, na origem, ao *folkhemmet*, ou casa do povo, sueco) procurando identificar os principais parâmetros dessas distintas formas de intervenção, bem como alguns dos indicadores sociais associados a essas intervenções. A terceira seção tem como objetivo explicitar dois princípios organizativos por trás dessas formas de estado social, com ênfase no entendimento do princípio de subsidiariedade, princípio relativamente pouco conhecido na literatura brasileira e que é a alma do estado do bem-estar propugnado pela democracia cristã na Alemanha desde o pós-guerra – uma combinação de mercado com intervenção subsidiária do Estado para promover a ordem natural – que, de resto, deixou legado duradouro. A quarta seção apresenta um exercício de aproximação com o Brasil, destacando possíveis benefícios do aprendizado com a experiência dos dois países analisados, em duas áreas específicas de políticas sociais.

### 1. A metáfora da autoproteção da sociedade

No âmbito da constituição de economias de mercado industriais e pós-industriais a questão de *se* o Estado é necessário encontra-se superada pela questão mais relevante e premente de *qual* Estado. O pressuposto é que algum tipo de Estado é requerido para viabilizar as relações interpessoais e sociais próprias a uma economia de mercado cuja naturalidade desafia a experiência histórica. Outro pressuposto é que há variedade de resposta: de um Estado de direito que garanta a propriedade e a lisura das relações contratuais e eventual provisão de coisas que não interessam aos que buscam lucro produzir, mas que tê-las providas favorece as próprias relações mercantis, até intervenções mais complexas em nome da justiça social. Para tratar desse tema, recorreremos ao método da história conjectural: consideramos que a resposta em abstrato não faz sentido e que é necessário confrontar a questão de qual Estado com as circunstâncias nas quais ele seria em princípio solicitado a existir e agir.

Em *A Grande Transformação*, Polanyi (1980[1944]) localiza o imperativo do Estado nas exigências da Revolução Industrial: transformar uma sociedade rural, baseada na família estendida e em lealdades territoriais, em sociedade mercantil, dependente de frouxos laços e de máxima fluidez, a serviço da industrialização. Entre estas últimas, destacam-se a mercantilização dos elementos necessários à produção em massa, em especial, o trabalho, a própria “substância humana das sociedades”. Na conjectura de Polanyi, uma sociedade tradicional não faz (e não fez) isso sozinha. Nessas circunstâncias, o mesmo Estado que “parteja” o mercado de trabalho (quando elimina obstáculos para que os preços reflitam livre oferta e demanda de mão de obra) é o que o regulamenta, que garante direitos de ação coletiva aos trabalhadores e posteriormente direitos políticos, e finalmente lhes reconhece os direitos sociais – uma compensação pelo esvaziamento de seus reservatórios de provisão de bem-estar tradicionais, as famílias estendidas e as comunidades. Ao longo do século XX, esses direitos vão se afirmando como estratégias bem-sucedidas de abolição da pobreza, contra os fantasmas da velhice, doença, acidentes, desemprego eventual, maternidade. Em paralelo, as economias de mercado se desenvolvem em mercados de trabalho dinamizados pelo emprego industrial masculino, pela sindicalização dos trabalhadores, pela compressão do

leque salarial e pela universalização do bem-estar, garantida pelo contexto do pleno emprego e pela demografia então favorável.

Foi no pós-guerra europeu que o estado social se desenvolveu mais rapidamente, chegando a consumir cerca de um terço da riqueza gerada nos países desenvolvidos ao final dos anos 1970. Muitos experimentos ocorreram, destacando-se o alemão, o britânico e o nórdico. O experimento alemão, que detalharemos na próxima seção, se estabelece como líder -- pelo menos até o início dos anos 1970 -- servindo de farol para outros países dentro e fora da Europa, com destaque para os latino-americanos (Brasil inclusive). Estes últimos, que experimentam uma espécie de segunda independência com o fortalecimento de seus estados nacionais permitido pela guerra na Europa, inserem o estado social em suas estratégias desenvolvimentistas. Em poucas palavras, dando sequência à política social de Bismarck, a Alemanha desenvolve no pós-guerra um modelo próprio de seguridade social, baseado em contribuições e benefícios monetários, que é bem-sucedido em responder à questão social das economias industriais: o fantasma da pobreza, e da perda de status daí resultante, que acompanha a eventual perda do emprego, adoecimento e envelhecimento dos trabalhadores.

As últimas décadas do século XX testemunham profundas transformações nas sociedades industriais, contra o pano de fundo de economias crescentemente globais. É neste contexto que os países nórdicos passam à dianteira no enfrentamento dos riscos sociais. Em primeiro lugar, a revolução tecnológica e a economia do conhecimento intensiva em qualificação geram crescente redundância do fator trabalho, em especial da mão de obra não especializada ou não facilmente adaptável. Em segundo lugar, essas mudanças se fazem paripassu com o desmanche da sociedade industrial em prol de uma economia de serviços, caracterizada por mercados de trabalho instáveis, marcados pela proliferação de contratos temporários de trabalho, e salarialmente muito polarizados. Em particular, é no segmento mais instável e de salários mais baixos do setor de serviços onde reside a esperança da criação em massa dos novos empregos, que deverão absorver os excedentes de trabalho gerados pelo setor industrial em contração. A essa realidade de fragilização do trabalho vem se somar ainda o enfraquecimento dos sindicatos à qual evidentemente se associa. Dentre os efeitos preocupantes estão a emergência de desemprego duradouro, uma realidade praticamente desconhecida das sociedades industriais, e o aumento das desigualdades salariais e da pobreza no trabalho, não compensados por um incremento da proteção social. Trabalhadores que contribuem às vezes, que passam longos períodos sem emprego, e que recebem baixos salários estão fora do radar dos sistemas de seguridade social contributivos de tipo bismarckiano.

Operando em uma temporalidade mais longa estão as mudanças demográficas que trouxeram o rápido envelhecimento populacional. Assim, enquanto a expectativa de vida se eleva para além dos 80 anos nos países desenvolvidos, as taxas de fecundidade declinam para níveis de sub-reposição, indicando crescente razão de dependência, sobretudo de uma população carente de cuidados externos e de serviços especializados de saúde.

Enquanto essa é a nova configuração das coisas no que respeita ao mercado de trabalho, à proteção social e à demografia, na ponta da provisão do bem-estar estão o aumento do emprego feminino e os novos arranjos familiares restringindo a capacidade de as famílias atenderem as crescentes demandas de cuidados. De fato, as realidades familiares se tornaram bem mais heterogêneas do que o cenário vivenciado nos anos dourados: mais divórcios, mais famílias formadas por mãe e filhos, mais famílias com apenas um indivíduo ou com casais sem filhos. Além disso, mais mulheres estão participando do mercado de trabalho, mesmo em famílias de tipo tradicional. A divisão do trabalho do mundo bismarckiano, entre homens encarregados de trabalhar fora de casa e mulheres, do trabalho dentro de casa, incluindo os cuidados específicos de crianças e dependentes, perde funcionalidade. As famílias carecem

de capacidade de se autosservir, um dos pilares do modelo bismarckiano baseado em transferências monetárias.

Evidentemente, esse novo ambiente obriga a identificação e equacionamento dos riscos sociais típicos das sociedades pós-industriais, que incluem desemprego permanente, pobreza no trabalho, baixa qualificação, baixa fecundidade.

## **2. As respostas alemã e dinamarquesa aos riscos sociais**

### *2.1 Alemanha*

O Estado de bem-estar alemão representa o primeiro caso nacional de cobertura obrigatória de riscos sociais: data das últimas décadas do século XIX, a partir da iniciativa de Bismarck de aprovar no parlamento um conjunto de leis de proteção social contra acidentes, saúde e velhice.

Tal iniciativa fez parte da equação política que estruturou o Estado alemão como um executivo forte equilibrando monarquia, federação e representação parlamentar. Nesse contexto, de que também fizeram parte rápido crescimento demográfico, urbanização e industrialização, a criação das instituições da seguridade social foi proposta por Bismarck ao parlamento como forma de manter o controle social, aqui incluída a neutralização do que entendia ser a ameaça do socialismo (Berman 2001; Rothfels 1938a e b).

A criação da seguridade social veio a sobrepor-se a instituições voluntárias já existentes, de iniciativa de trabalhadores e inspiradas nas guildas urbanas - associações e sindicatos visando à proteção com relação a riscos sociais. Constituíam estas local de discussão política, organização de greves e pressão por melhores condições de trabalho; haviam já atraído o apoio do empresariado interessado na solução proporcionada para acidentes de trabalho e também pelo papel que as associações tinham de manter os melhores trabalhadores no emprego, resultado que nem sempre apenas salários competitivos eram capazes de conseguir (Palier 2010b). Sendo as instituições existentes financiadas e geridas por trabalhadores e empresários, os representantes dos trabalhadores no parlamento foram capazes de fazê-lo recusar o modelo de financiamento e gestão pelo Estado proposto por Bismarck, tornando-o, ao invés, em garantidor da solvência de entidades criadas com natureza paraestatal. Desta forma, desenvolveu-se um sistema de solução de riscos sociais para trabalhadores industriais através de contribuições daqueles diretamente envolvidos, que evoluiu através da incorporação de outros grupos sociais e da extensão da cobertura a maior variedade de riscos. À altura da virada do século foram adicionados trabalhadores de escritório, depois trabalhadores agrícolas, a abordagem voltou-se à família pela inclusão de dependentes. Os benefícios, inicialmente pequenos e insuficientes para a subsistência, e restritivos na sua qualificação para recebimento, foram sendo ajustados. A idade mínima de 70 anos para pensão por velhice foi reduzida para 65 anos em 1916; a República de Weimar aumentou os benefícios e adicionou cobertura do desemprego ao sistema em 1927. Nesta ocasião o sistema alcançou 4,2% do produto, mais do que o dobro de 1913. Porém, seu desenvolvimento ainda se encontrava em estágio precário: a pensão média ainda estava em torno de um terço dos rendimentos médios e os benefícios em geral não alcançavam a subsistência. Para esta insuficiência podem ter contribuído os problemas financeiros do período e a maior importância assumida pelos acordos coletivos de trabalho no quadro da política social (Hentschel 1989).

O período de reconstrução após a segunda grande guerra foi ponto de inflexão fundamental no que se refere à importância do dispêndio no produto. A reconstrução baseou-se na noção de economia social de mercado, em torno de ideias que serão tratadas na próxima seção. Aqui cabe adiantar que mecanismos de seguridade social fizeram parte de elementos pensados

como fundamentais para trabalhar junto com as forças de mercado, sob controle do Estado. Combinando economia de mercado, instituições políticas e política social dentro da tradição de Bismarck, a reconstrução e o crescimento durante os anos dourados puderam acomodar demandas de sindicatos, grupos empresariais e democracia cristã sem conflitos – associações e política de consenso foram os pilares da sociedade corporativista. Adenauer deu um tom ecumênico à democracia cristã, em particular no que se refere à política social, de forma a constituir um amplo partido de centro. Posteriormente, coalizão com social democratas, que abandonaram a agenda marxista, rendeu uma agenda mais temperada (Judt 2005).

A reconstrução apresentou elementos de continuidade com o passado, apresentando características da tradição e cultura empresariais e da política social. Do ponto de vista da seguridade, a continuidade se manifestou no fato do sistema ser centrado nas contribuições de trabalhadores assalariados e de seus empregadores, sendo o acesso aos benefícios dependente de e na proporção dos vencimentos e das contribuições dos trabalhadores. A participação na administração provê suporte organizacional para os sindicatos e legitimidade para se fazerem ouvidos no processo legislativo. Estamos descrevendo o que se conhece como modelo continental ou bismarckiano, do qual a Alemanha do pós-guerra é o caso clássico. O trabalho assalariado é referido a padrão de emprego masculino que se inicia após a escolaridade e prossegue até a aposentadoria de maneira estável e com curtas interrupções. Os esquemas de seguridade social proporcionam reposição de salários para circunstâncias bem definidas, correspondentes aos riscos que tornam o trabalhador temporariamente incapaz de ganhar o salário ou encerram sua capacidade de fazê-lo por idade ou invalidez. O arranjo é viesado do ponto de vista de gênero, sendo implícito que o salário é ganho pelo *male breadwinner*, e que o trabalho feminino é atípico, temporário e suplementar do ponto de vista do sustento. O salário do chefe da família a sustenta, com necessidades adicionais do núcleo familiar atendidas por meio de transferências em dinheiro de acordo com fases da vida; quanto aos serviços de cuidado de crianças e idosos, estes são providos pela própria família, com Estado ausente do seu provimento (Palier 2010a).

Até o fim dos anos dourados, economia alemã e sistema de seguridade evoluíram sem maiores problemas. Os problemas que se iniciam nos anos 70 com a crise do petróleo e se transformam e aprofundam no tempo, e as formas de seu enfrentamento permitem identificar três fases distintas na história da seguridade social alemã no período pós-anos dourados (Hinrichs, 2010). A primeira inicia-se em meados da década de 1970 e vai até meados dos anos 1990, caracterizando-se pelo enfrentamento de problemas nos marcos do paradigma bismarckiano. Assim, a elevação das despesas ligadas ao aumento do custo da assistência médica e os problemas de desemprego que emergem com a crise do petróleo e que, embora com flutuações, se aprofundam, foram enfrentados com o aumento das contribuições. Estas sobem continuamente entre 1960 e 2005, de 24,4 a 42,1% dos salários brutos. A identificação de nichos de alta qualidade no mercado mundial com aproveitamento da mão de obra qualificada alemã permitiu a uma parcela das empresas enfrentar os elevados salários e contribuições (e também a política de estabilidade monetária que então passa a vigorar), mas esta solução foi possível apenas para alguns segmentos da atividade econômica. Foi notório o uso de aposentadorias precoces como solução capaz de reduzir desemprego, mas não de resolver a equação envolvendo contribuições e dispêndio. De fato, o necessário aumento das contribuições agravou continuamente o elevado custo da mão de obra alemã e, desta maneira, o próprio problema de desemprego. No entanto, politicamente, a seguridade social foi preservada e defendida pelos grandes partidos. O período de recuperação dos anos 80 permitiu entrar nos anos 90 com otimismo com relação à tarefa social e econômica de unificação das duas Alemanhas. Em 1994 o sistema ganhou ainda a adição de cuidados de saúde de longo prazo, que já deve ser considerada como enfrentamento de envelhecimento da

população, embora ainda sem resolver a questão da característica contributiva do sistema, já que, embora tenha criado um ramo separado dos fundos de saúde, fixou na lei a contribuição e o nível máximo dos benefícios, de forma que portou o dilema de ter de elevar posteriormente a taxa de contribuição ou deixar deteriorar o valor real dos benefícios no caso de elevação dos custos dos serviços de saúde (Hinrichs 2010, Streeck 2009).

Em meados da década de 1990 se inicia a segunda fase pós anos dourados, marcada pelo esvaziamento de otimismo da expansão passada. Nesta fase estão em pleno desenvolvimento as transformações no capitalismo mundial a que fizemos menção na seção passada, de revolução tecnológica e economia do conhecimento e seus efeitos de desestabilização do mercado de trabalho, de transformação demográfica e de transformação da vida familiar. Até a década seguinte, com o sistema alemão de bem-estar perdendo sua capacidade de produzir harmonia e remédio sustentável para os riscos sociais, houve tentativas de reforma que não alcançaram consenso político, tendo sido bloqueadas no parlamento; e medidas aprovadas que terminaram por não ser implantadas por governos de composição distinta que se alternaram, como privatização e co-pagamento por pacientes. No entanto, as aposentadorias precoces foram sendo progressivamente restritas. Como resultado, a década de 1990 foi período de mudanças modestas e que não alcançaram transformar a lógica do sistema.

A partir de 2001 se iniciou a terceira fase, marcada por reformas substanciais que impactaram a lógica bismarckiana do sistema de seguridade. Benefícios não baseados em contribuição, bancados pelo público em geral e não pelos segurados, apontando para a redução das contribuições abaixo de 40%, já haviam sido recentemente introduzidos através de um imposto sobre energia transferido ao orçamento do esquema público de pensões; uma nova taxa sobre tabaco foi canalizada para a área de saúde para cobrir benefícios como os ligados a maternidade; outras reformas na área da saúde incluíram contribuição do governo aos recursos da saúde, de forma que a participação do orçamento público na seguridade começou a representar uma transformação no padrão de financiamento.

No mercado de trabalho, a reforma Hartz (elaborada para o executivo por comissão presidida por Peter Hartz, então diretor de pessoal da Volkswagen), dentre outras mudanças institucionais, reequacionou a proteção ao desemprego fundindo esquemas de desemprego e assistência social de forma que desempregados em idade de trabalho passaram a ter direito a um benefício básico e sujeito a teste de meios, adicionado a um montante para assegurar a moradia, sendo que aqueles anteriormente empregados (e que portanto contribuíram) recebem por um período encurtado (reduziu-se de 32 a 12 meses) um benefício de desemprego de acordo com sua contribuição, após o que recebem o benefício básico. O benefício está sujeito a condicionalidades como a aceitação de ofertas de trabalho. O orçamento público passou a fazer parte do financiamento. Desta forma, a mudança envolve encurtamento do período do benefício baseado na contribuição, participação do governo no financiamento, um novo benefício de ampla aplicação e baixo valor. Representa cobertura do risco social do desemprego que diferencia dois níveis de desemprego, o temporário e o de longo prazo. Políticas de ativação abrem o caminho de lidar com os problemas não apenas com benefícios em dinheiro, mas com serviços que objetivam recolocar os indivíduos em postos de trabalho.

Na esfera de gênero e família, houve mudança em relação à centralização dos benefícios no trabalhador masculino, na direção da conciliação de trabalho e vida familiar através da combinação de políticas de gênero, ativação e serviços de qualidade. No lugar da licença por três anos, com a mãe retornando a seu emprego de meio expediente após este tempo, quando a criança já tem idade para ir ao jardim de infância, a interrupção do trabalho passou a ser encarada como reduzindo o capital humano. Foram introduzidos incentivos ao encurtamento do período da licença, subsídios para criação de horário integral, foram reavaliados os

auxílios para crianças. Assim, no governo de coalizão de 2005, que reuniu CDU e SPD sob a liderança de Angela Merkel, as políticas de família foram transformadas entre 2006 e 2008, com redução de impostos por conta de custos de cuidado infantil, uma nova lei de licença parental, e promessas de investimentos em cuidado de crianças de idade inferior a três anos. A licença foi reduzida para 12 meses, extensível por mais dois para o pai ou mãe que não aquele que ficou de licença de doze meses; o benefício conta com financiamento do orçamento federal. A reforma leva em conta a necessidade de desenvolver educação de crianças de idade inferior a três anos, e está mirando, a exemplo dos países escandinavos, na redução da pobreza infantil e no aumento das taxas de fecundidade. Abre caminho para lidar com as novas realidades da vida social, na qual a família não corresponde mais ao modelo de *male breadwinner* e *wife housekeeper*, há famílias uniparentais, é baixa a taxa de fecundidade e o envelhecimento das populações precisa ser enfrentado, de novo, com serviços do Estado e não mais meramente com benefícios em dinheiro (Hinrichs 2010).

De maneira geral, a terceira fase é marcada por reformas para enfrentamento de novos riscos sociais e por modificação em relação ao padrão de financiamento da seguridade; cabe observar que, se as mudanças não permitem especificar os contornos de um novo modelo que se estaria formando, fica claro que a reforma criou segmentação da população quanto a benefícios, introduzindo um dualismo no sistema de welfare alemão (também observável em outras experiências continentais): ao lado dos esquemas tradicionais remanescentes, uma vertente secundária de trabalho e bem-estar está se desenvolvendo, formada de empregos “atípicos”, políticas de ativação e benefícios focalizados por teste de meios, e a população não mais é coberta pelos mesmos princípios (Palier 2010b).

## 2.2 Dinamarca<sup>1</sup>

Da mesma maneira que no caso alemão, o welfare state dinamarquês pode ser considerado como peça integrante do processo de desenvolvimento capitalista pelo qual a Dinamarca transitou de sociedade agrária a moderna. As origens podem igualmente ser localizadas no final do século dezanove, quando teve início o apoio oficial a associações voluntárias, bem como inovações institucionais e de políticas públicas. Foi nesta época que surgiu e se institucionalizou o estilo de parceria social dinamarquesa, envolvendo densos grupos de interesse e o Estado em uma longa tradição de elaboração de políticas por meio de consensos. Foi também então que as raízes da noção de transformação econômica negociada foram lançadas, incluindo troca de restrição salarial por direitos sociais. Outros ingredientes foram a intensa mobilização política e governos social-democratas, que duraram cerca de cinquenta anos, ao longo do século XX até os anos 1970.

Após a segunda guerra mundial, sob liderança social-democrata, os contornos maduros do Estado de bem-estar dinamarquês tomaram forma: após flertar brevemente, no entre guerras, com princípios de seguridade de tipo alemão, os dinamarqueses optaram pelo universalismo, combinando elevados níveis de adequação dos benefícios com uma visão abrangente de proteção social (Esping-Andersen 1990). Foi concebida uma variedade de benefícios e serviços de qualidade, financiados por impostos, para proteger a totalidade dos cidadãos das incertezas do ciclo da vida e vicissitudes econômicas e intergeracionais. Nos anos dourados entre 1945 e 1973, o Estado de bem-estar veio a ser também instrumental para alcançar níveis elevados de emprego e de atividade econômica. Foi importante fonte de empregos (em torno de 30% do emprego, em sua maior parte feminino) e facilitou a participação econômica feminina, ao introduzir creches universais e políticas de família, como licenças maternidade e paternidade remuneradas e pensões familiares. O modelo de família de duas fontes de rendimentos (*dual-earner*) foi encorajado e provou mais tarde ser um potente escudo contra a

---

<sup>1</sup> A análise do caso Dinamarquês desta subseção reproduz seção em Kerstenetzky e Kerstenetzky (2013).

pobreza infantil e um futuro pobre, colocando a Dinamarca em posição privilegiada entre os países da OECD. O investimento em educação na primeira infância também mostrou-se um equalizador de perspectivas de vida. Finalmente, a criação de um sistema de emprego público, outra inovação do período, veio a mostrar-se estratégica nas décadas seguintes.

Quando sobreveio a crise dos anos 1970 e tornou-se clara a necessidade de mudanças estruturais na economia e na sociedade, os dinamarqueses, ao mesmo tempo que mantiveram-se fiéis ao seu estilo consensual de elaboração de políticas, liberalizaram suas políticas econômicas e expandiram e recalibraram suas políticas sociais, disto obtendo benefícios. De fato, embora tenha elevado continuamente a despesa social de forma a ultrapassar a metade da despesa pública e um terço do PIB nos anos 2000, a Dinamarca beneficiou-se da economia do conhecimento e da globalização, atingindo os resultados mais elevados no índice de competitividade do Fórum Econômico Mundial e de PIB per capita nos anos 2000, além de níveis máximos de participação da força de trabalho e baixo desemprego já nos anos 1990 (Kenworthy 2004).

Duas inovações associadas ao alto grau de autonomia nacional na formulação de políticas, raro em um contexto de liberalização econômica e integração europeia, parecem responsáveis por alçar a Dinamarca à dianteira da economia do conhecimento e prosperidade social. A primeira é a flexiseguridade (“flexicurity”), combinação de mercado de trabalho flexível e benefícios de bem-estar generosos com políticas de mercado de trabalho ativas. Ao acomodar os anseios de mercados competitivos por flexibilidade com os de trabalhadores por segurança econômica, estas políticas proporcionam treinamento e retreinamento de longo prazo, adicionando desta forma perspectivas de maior qualificação, melhores postos de trabalho e aprendizado ao longo da vida à flexibilidade do trabalho. A outra inovação é o suporte público a investimentos privados em inovação. Combina coordenação e financiamento com despesas do Estado de bem-estar: educação pública universal, treinamento e retreinamento da força de trabalho, aprendizado ao longo da vida e educação na primeira infância, promotora de habilidades cognitivas, em combinação com benefícios monetários que contribuem para garantir a atividade contínua da população (Huo e Stephens 2012). Estas políticas interagiram positivamente com o chamado “aprendizado discricionário”, forma de organização do trabalho com ênfase na autonomia dos trabalhadores, disseminado pela maioria dos empregos dinamarqueses (Huo e Stephens 2012), para o que contribuiu a elevada densidade sindical típica do Estado de bem-estar nórdico (Esser e Olsen 2012). O aprendizado discricionário, muito valorizado nos sistemas de inovação em rede (networked innovation systems), onde há alto grau de cooperação entre firmas, empregadores e locais, acarretou elevado nível de satisfação no trabalho (EC 2004).

Enquanto o Estado desempenhava novas funções – de fato, atualizando o compartilhamento e atendimento a riscos sob novas circunstâncias – mais de seu funcionamento interno ia se tornando aparente. Burocracias nórdicas são conhecidas por sua qualidade, mas uma característica adicional é terem florescido dentro da tradição democrática de negociação e parceria com os principais interesses organizados. Na variedade de comissões e comitês de consulta, preparação de legislação e implementação de políticas, em conjunto com o sistema político, funcionários públicos dinamarqueses praticam sua relativa autonomia ao mesmo tempo que dividem o espaço político com atores sociais centrais (Crouch apud Kaspersen e Schmidt-Hansen 2006). Estes, por sua vez, se cultivam em deliberação pública quanto ao bem-estar, à organização de firmas e assuntos econômicos e sociais relevantes (Boyer 2008) – um processo que, embora não elimine conflitos, minimiza impasses e a necessidade de intervenção de cima para baixo. Mais recentemente, a partilha do poder se estendeu a uma variedade de associações e agendas de cidadãos e tornou-se menos centralizada, reforçando ainda mais o componente direto da democracia dinamarquesa (Boyer 2008). Este tipo

peculiar de estatização deve constituir uma das explicações para o reduzido grau de insatisfação dos dinamarqueses com a globalização, por facilitar a negociação de direitos sociais por competitividade, e desse modo tornar o crescimento compartilhado. Uma ilustração é a reforma do mercado de trabalho de 1994 que introduziu a flexiseguridade (Kaspersen e Schmidt-Hansen 2006).

Observou-se que o investimento centrado nas pessoas e ao longo de suas vidas priorizado pelos dinamarqueses não significa meramente que sua orientação igualitária se traduza em igualdade aqui e agora – uma porção de pessoas se move do emprego ao desemprego e de volta ao emprego ou educação e treinamento – como também em igualdade de chances de vida e proteção (Esping-Andersen 1999), especialmente à medida que o país embarca na economia inovativa e experimental, um ambiente de mudanças e incerteza.

Enquanto o modelo socioeconômico parece enraizado em um ethos febrilmente mercantil, resta saber se será capaz de resistir às desigualdades crescentes e ameaças à solidariedade social que assombram as economias do conhecimento. Até o momento o processo foi em sua maior parte negociado e, em consequência, o alinhamento de meios e fins do desenvolvimento, a alma do regime dinamarquês, segue garantindo uma economia política que lhe dá suporte.

### 3. Subsidiariedade e universalismo

Nesta seção, nos voltamos para a explicitação dos princípios que constituem a *alma mater* dos modelos sociais alemão e dinamarquês, respectivamente, o universalismo e a subsidiariedade. Vamos analisá-los a partir do contexto da reforma da política social alemã no imediato pós-guerra, que é o cenário onde se desdobra o confronto doutrinário entre a democracia cristã e a socialdemocracia.

Com o auxílio de especialistas alemães, as forças aliadas de ocupação da Alemanha produziram no imediato pós-guerra uma proposta de reforma da política social que a aproximava bastante do modelo beveridgiano de políticas universais e uniformes. Caso implementada, a reforma teria sido concomitante à reforma britânica (1945-1948) e, em espírito, bastante semelhante. Basicamente, propunha a universalização e a uniformização dos benefícios monetários da seguridade social, incluindo categorias tradicionalmente excluídas (como os autônomos) na elegibilidade a benefícios básicos. Em contraste com a reforma britânica, a ideia era reduzir o subsídio estatal a zero, fazendo o financiamento do esquema repousar exclusivamente em contribuições. Várias influências concorreram para esse desenho, entre elas a participação de especialistas britânicos recrutados na fina flor do serviço público inglês, o envolvimento de experts alemães com fortes vínculos com os sindicatos, mas também a preocupação das forças de ocupação, sobretudo britânicas, com a autossuficiência do esquema alemão e o alívio ao bolso do contribuinte inglês na forma de menores subsídios. A proposta encontrou forte oposição no seio das forças de ocupação e principalmente entre os parceiros alemães, e acabou sendo retirada quando a própria Grã-Bretanha deixou de prestigiá-la (ela foi adotada apenas no setor russo). Em seu lugar foram retomadas as políticas sociais da época de Weimar que, como vimos na sessão passada, remontam à tradição de política social bismarckiana, o que foi ratificado pelo primeiro Parlamento alemão do pós-guerra (legislatura de 1949 a 1953) sob a liderança da democracia-cristã. A tradição foi seguida com o apoio da seguridade social em contribuições, e uma forte correlação entre ganhos no mercado de trabalho, contribuições e benefícios monetários a serem auferidos nas várias possíveis contingências (idade, doença, morte, desemprego), preservando os diferenciais de status presentes no mercado de trabalho. Ao fim da primeira

legislatura a Alemanha retoma a liderança na política social europeia, com quase 20% do produto (interno líquido) destinado à seguridade social (Grã-Bretanha, 12,5%; Suécia, 13,5%) – um dado significativo, mesmo considerando o número elevado de beneficiários devido à guerra e um produto nacional comparativamente baixo (Hockerts 1981), o que tornava os benefícios inadequados e deixava muitas lacunas.

A socialdemocracia também produziu um plano próprio para reformar a política social alemã, em 1952. Esse plano foi fortemente influenciado pelo Relatório Beveridge, numa curiosa “autoinfluência”, na medida em que um de seus mentores, Walter Auerbach, foi também um dos consultores de Beveridge na formulação do plano inglês quando se achava imigrado em Londres. Outra influência identificada é a da política social sueca e da Conferência de Philadelphia, de 1944, da Organização Internacional do Trabalho. O plano propugnava o universalismo e a uniformização da cobertura, como políticas de garantia de renda que visavam a eliminação da pobreza, preocupação de resto compartilhada com o plano democrata cristão. Mas, no espírito do relatório britânico, introduzia novas responsabilidades públicas (frente à tradição de política social alemã), as “pré-condições” para o sucesso da política social: uma política econômica que promovesse o pleno emprego, a provisão abrangente de saúde e de serviços de reabilitação para o trabalho, e a provisão de prestações familiares (child allowances). Ademais, a socialdemocracia propunha que se pudesse acumular por sobre os mínimos nacionais iguais da seguridade universal benefícios relacionados aos ganhos, que seriam financiados por contribuições, como no modelo sueco. Esse debate permite singularizar a divergência de pontos de vista doutrinários: a política social defendida pela democracia cristã tinha uma natureza mais passiva e compensatória e, em particular, não era motivada pela ideia de correção da distribuição de renda e bem-estar gerada pelo mercado. Hockerts (1981) observa que a democracia cristã era campeã de valores como iniciativa privada, incentivos à responsabilidade individual pela própria segurança, e limitada intervenção do estado na vida econômica e social. O plano do partido socialdemocrata, em linha com o trabalhismo britânico e a social democracia sueca, em contraste, pressupõe um papel também ativo para a política social, por exemplo, na promoção do pleno emprego, e não apenas na compensação pelo desemprego, e uma função preventiva, não apenas compensatória, ao, por exemplo, promover o aumento da capacidade para o trabalho (p.ex., provisão de saúde e programas de reabilitação) e impulsionar a demanda de consumo ou estabilizá-la em momentos de crise e ao longo da vida das pessoas.

Aparentemente estaríamos confrontando dois modelos, um baseado na maximização da responsabilidade individual, outra na maximização da responsabilidade pública. Contudo, a distinção é mais sutil. Uma proposta de reforma encomendada por Adenauer nos anos 1950, antes da grande reforma da previdência alemã de 1957, revela o acolhimento parcial do paradigma britânico de prevenção e reabilitação, e no geral, o reconhecimento de que o sistema econômico tal como organizado engendra custos sociais (linguagem muito utilizada por Richard Titmuss, um dos mais importantes personagens da política universalista britânica do pós-guerra) que precisam ser neutralizados. Há muitos contatos entre especialistas alemães envolvidos no projeto e especialistas ingleses afinados com a reforma Beveridge, e vantagens e desvantagens são reconhecidas no plano britânico: entre as primeiras, a simplicidade e praticidade, os princípios de prevenção e reabilitação; entre as últimas, os benefícios muito baixos e o desenvolvimento de um welfare ocupacional (no qual as empresas pagam por benefícios diferenciais para seus trabalhadores, em adição à pensão básica universal). Na linha da prevenção, o grupo tende a aceitar a tese geral de Beveridge de que o estado tem de se envolver na garantia das “pré-condições”: garantir o direito ao trabalho, adotar uma visão produtivista das políticas sociais, incluir as prestações familiares (para prevenir a pobreza infantil e das famílias) que não tinham lugar cômodo em um sistema baseado exclusivamente

no “problema do trabalhador”, ou seja, a perda eventual da capacidade de trabalhar. A despeito da proposta do grupo de especialistas montado por Adenauer encontrar fortes resistências na democracia cristã e de conseqüentemente não ter sido encampada, foi no contexto do debate que se seguiu que emergiu o princípio de subsidiariedade, para esclarecer o escopo e o limite da intervenção do Estado apoiada por esse grupo político.

Em 1957, Adenauer faz aprovar a grande reforma da previdência alemã. A reforma é grandiosa, representando forte correção dos benefícios e a introdução das chamadas “aposentadorias dinâmicas” que são reajustadas de modo a alinhar os padrões de vida do trabalhador quando inativo com os que obtinha quando ativo. A Alemanha confirma a posição de liderança europeia na política social (em níveis de gasto social, contribuições e benefícios), tendo sido mais bem sucedida que a Grã-Bretanha em afastar o temido fantasma da pobreza na velhice, por meio da promoção de uma vasta redistribuição horizontal (entre ativos e inativos), do reforço ao status e ao desempenho. A Inglaterra contava então com benefícios igualitários que mal cobriam o mínimo de subsistência e acabavam criando fortes desigualdades (entre ativos e inativos, e entre inativos com pensões ocupacionais e com pensões públicas). O fluxo migratório então se inverteu, sendo a Alemanha o destino de especialistas ingleses interessados em entender o novo sistema e as causas de seu sucesso. Desse processo de fertilização recíproca, que remonta à primeira visita de Beveridge à Alemanha para conhecer o seguro social bismarckiano nas primeiras décadas do século XX, resultará a reforma inglesa de 1959, que introduz pensões relacionadas aos ganhos, e a reforma alemã de 1972, que passa a garantir uma seguridade mínima adequada para todos os segurados. No final da era Adenauer, a República Federal Alemã era um welfare state avançado, com cobertura quase universal dos trabalhadores e contribuições e benefícios elevados (Hockerts 1981).

A grande reforma de 1957 se assentou no princípio da subsidiariedade. Em termos estritos, este princípio, que remonta à doutrina social católica, quando transposto para o estado social assenta a intervenção deste na noção de que sua principal função é garantir que os diferentes órgãos sociais inferiores, que se localizam entre o indivíduo e o Estado, possam eles próprios assumir responsabilidades por sua própria condição, e que haja harmonia entre esses órgãos a fim de que seja mantida a ordem do todo, uma ordem orgânica, natural. A intervenção do Estado deverá sempre ser subsidiária, o último recurso quando falham os demais, mas também é central na produção ou no fortalecimento de “comunidades”, e claramente é essencialmente “social” na produção/reprodução de solidariedades e sociabilidades. Esse princípio se assenta em uma teoria social segundo a qual a sociedade é um amálgama de grupos ou corpos sociais, dentro dos quais os indivíduos devem florescer como pessoas, isto é, seres que só fazem sentido dentro de um grupo social que a eles atribui funções e papéis. Famílias, associações, sindicatos, famílias, são alguns desses grupos. O mais importante é a família, no seio da qual se desenvolvem trabalhadores e empregadores, que deverão cooperar no mercado, e cuidadoras, que se responsabilizarão pelos dependentes e cultivarão os laços comunitários de vizinhança. A política social fortalece o grupo, este cuida do indivíduo (Van Kersbergen 1995).

Enquanto a chamada grande tradição católica vaticanista, tendo evoluído para uma compreensão da questão social como engendrada pelas próprias relações econômicas e sociais, sustentava à época que o principal esteio do pobre é a obrigação de caridade do cristão, a democracia cristã europeia desenvolve uma “pequena tradição” que, reconhecendo a origem da questão social nas economias de mercado, assinala um papel importante para o Estado, dada a escala do problema. Esse papel, contudo, se realiza no reforço às comunidades (e seus vínculos) em sua capacidade de autoproteção e não na provisão direta de serviços. Nas condições capitalistas, em que o sustento dos trabalhadores depende da remuneração que

obtem no mercado de trabalho, é fundamental que essa remuneração seja adequada e que o homem e sua família tenham sua existência digna atendida de modo suficiente por esses ganhos. Na incapacidade de trabalhar, deve o trabalhador e sua família poder contar com benefícios monetários que emanem de fundos de seguro coletivamente organizados por meio de seus vínculos com o emprego e o ramo de sua ocupação – o acúmulo desses fundos e sua administração devem ser organizados autonomamente pelos parceiros na cooperação social, trabalhadores e empregadores. Apenas na ausência desses corpos sociais é que cabe ao Estado prover assistência direta. Mas, ele deve arbitrar as relações entre os corpos sociais de modo a garantir a eficácia destes como provedores em primeiro instância de bem-estar. A propriedade privada, que separa, na produção, capitalistas e trabalhadores, é concebida como natural (e não histórica e objeto de contestação), mas junto com o direito a ela o proprietário contrai a obrigação de desenvolver relações justas com os seus trabalhadores, de quem depende para os seus ganhos, do mesmo modo que aqueles dependem destes, e o estado é o fiador dessas relações equilibradas. Nesse sentido ele estimula o desenvolvimento de grupos industriais, no interior dos quais trabalhadores e empregadores arbitram conjuntamente a gestão dos negócios, em um processo conhecido como co-determinação. A divisão orgânica de trabalho que se desenvolve no capitalismo é pensada como essencial na produção de uma ordem natural ao atribuir papéis e funcionalidades a cada órgão social, e no interior de cada um deles, às várias capacidades esperadas dos participantes, e cuidar para que a relação entre os órgãos promova harmonia, e não conflito ou ressentimento. Entre os órgãos sociais, destaca-se a família, como já mencionado, locus do desenvolvimento de “pessoas completas” cujo sentido requer a completude do indivíduo via a referência ao seu pertencimento a um grupo social. O apoio do estado à produção ou reprodução das famílias está em garantir que homens e mulheres no interior das famílias possam exercer os papéis esperados, o do homem de manter o lar, o da mulher de criar e cuidar dos dependentes, funções que se associam a vocações naturais de um e de outro, em uma divisão do trabalho essencial para a reprodução do todo orgânico representado pelo grupo familiar – primeiro e mais importante recurso de todo indivíduo para a satisfação de suas mais variadas necessidades. A seguridade social estatutária, erigida como principal política social do estado subsidiário, cuida de fortalecer cada órgão social em sua capacidade de satisfazer as responsabilidades que lhes são próprias (e não de garantir a cada indivíduo direitos sociais individuais): fazê-la recair em contribuições de trabalhadores e empregadores, reforçando a responsabilidade de grupos industriais por seus membros, fazer recair sobre a unidade familiar na pessoa de seu chefe a responsabilidade de prover a subsistência de seus membros (por meio de seus proventos, quando ativo, e de sua aposentadoria e pensão quando inativo e não mais presente), o que inclui suas necessidades de consumo de bens e de serviços, e sobre sua esposa a responsabilidade pelos cuidados domésticos. A inclusão de “prestações familiares” nesse sistema foi equacionada com base na responsabilização dos empregadores (suas contribuições), organizados em ramos industriais, que dessa forma organizam fundos e governança. Em particular, a seguridade social subsidiária é obediente a princípios de justiça distributiva (como o princípio de equivalência entre benefícios e contribuições), mas não a princípios de justiça redistributiva pelos quais indivíduos com ganhos maiores devam subsidiar melhores ganhos para os com menores recebimentos. As desigualdades são entendidas como naturais, corolários da ordem orgânica, constituída como harmonia entre distintos corpos sociais, com capacidades e desempenhos diferentes, porém todos igualmente necessários. Essas diferenças devem ser preservadas e reconhecidas no status social diferenciado (Van Kersbergen 1995).

O princípio de subsidiariedade faz fronteira de um lado com o Estado minimalista, voltado principalmente para políticas assistenciais financiadas por impostos e providas apenas para

pobres meritórios, e sua crença na capacidade de economias de mercado proverem bem-estar, de outro, com um Estado provedor de tipo social democrata ou baseado em planejamento central. Há a rejeição explícita do *laissez-faire* e a concepção de que uma economia de mercado tem de estar enraizada social e moralmente, porém há limites claros ao protagonismo do Estado indicados por sua função subsidiária. O contraste foi inicialmente com um estado planejador do tipo socialista, mas no debate com a socialdemocracia, foram também rejeitadas funções “keynesianas” do Estado, como seu papel eventual na promoção do emprego. (Essa rejeição, pode-se adiantar, foi em grande parte facilitada pelas circunstâncias peculiares da sociedade de crescimento do pós-guerra europeu, onde o desemprego era uma preocupação apenas eventual e as desigualdades não chegavam a se configurar em ameaça para outras dimensões da vida social.)

Em contraste, o universalismo do pós-guerra que encontra abrigo na socialdemocracia alemã baseia em uma teoria social e em princípios normativos distintos a necessidade de garantia universal e igual de renda apoiada no status da cidadania, provisão de serviços amplos e compromisso com o pleno emprego. O estado do bem-estar de tipo *beveridgiano* encontra sua racionalidade na noção de que todos os membros de uma comunidade política, em virtude exclusivamente desse pertencimento, são titulares iguais de direitos sociais. Sua base é fortemente individualista (no sentido de que cada indivíduo, separadamente, é sujeito de direitos sociais) e igualitarista (igualdade de direitos a despeito de origem e pertencimento a grupos sociais). Essa visão de uma comunidade de iguais em direitos se sobrepõe a um sistema econômico que diferencia e desiguala os indivíduos, a partir de desigualdades sociais originadas historicamente. O Estado é aqui o agente da mudança social (não apenas um moderador de efeitos indesejados do mercado) na medida em que uma de suas principais funções é minimizar as desigualdades sociais (históricas, não naturais) ao impor o cumprimento de direitos iguais. A crítica ao sistema de mercado é nesse contexto bem mais profunda: os direitos sociais iguais (no fundo, oportunidades sociais iguais) visam a corrigir a injusta distribuição econômica (que reflete injustas desigualdades de oportunidades históricas). Essas premissas, contudo, não foram suficientes para operacionalizar na Inglaterra (a pioneira) nas primeiras décadas do século passado um sistema de bem-estar que reduzisse significativamente a pobreza e as desigualdades. Nesse quesito, o sistema subsidiário alemão superou o sistema universal inglês. No início da década de 1980 a pobreza (da renda disponível) na Alemanha é equivalente à sueca, e o nível de desigualdade de renda é inferior ao da Dinamarca.

Aqui é necessário cautela. Na verdade, o sistema subsidiário alemão se revelou um sistema universal, senão na igualdade dos padrões de vida ao menos na cobertura e nos níveis elevados de reposição de renda, muito em função das circunstâncias específicas que prevaleceram nos anos dourados: crescimento econômico, liderança do setor industrial, pujança dos sindicatos, elevados patamares salariais com relativamente baixa desigualdade entre os níveis, demografia favorável (em termos da relativamente baixa proporção de idosos e do aumento das taxas de fecundidade no pós-guerra) e família tradicional, onde o trabalho fora é principalmente masculino e o trabalho de casa é essencialmente feminino. Com a prevalência de pleno emprego, praticamente todos os trabalhadores encontravam-se cobertos pela seguridade social, e ainda que com diferenciação de benefícios, na medida em que estes refletem a distribuição no mercado, as desigualdades não são tão elevadas; além disso, suas mulheres e filhos bem como os idosos na família achavam-se igualmente protegidos por meio dos salários e benefícios dos chefes de família. Esse quadro, como vimos na seção 1, é profundamente alterado com a nova realidade das sociedades pós-industriais, que trazem as dificuldades e reformas vistas na seção 2.

Se a combinação “sociedade industrial-estado subsidiário” se revelou bem sucedida enquanto a combinação “sociedade industrial-estado social universal” não tanto (pelo menos na versão britânica), com as sociedades pós-industriais, é a combinação “sociedade pós-industrial-estado subsidiário” que não se mostra eficiente, já que as premissas sobre as quais se baseia a intervenção pública não se verificaram na experiência concreta dos países (famílias estáveis, mercado de trabalho sólido, desigualdades justas, pobreza desprezível). Contudo, a nova realidade também vai pressionar o universalismo a se desdobrar em novas experiências, por exemplo, intensificando os aspectos de investimento social do Estado (conjunto de intervenções que visam a aumentar a capacidade produtiva agregada, e de modo geral, facilitar a inserção da população em idade ativa no mercado de trabalho, incluindo as mulheres e os jovens), ampliando o leque de intervenções para além das tradicionais políticas de manejo da demanda de cunho keynesiano.

Portanto, para além do confronto entre duas concepções de bem distintas (a sociedade como um organismo formado de órgãos inferiores bem ordenados e harmonicamente hierarquizados versus uma sociedade de indivíduos que compõem uma comunidade política de cidadãos iguais em direitos), as visões da subsidiariedade e do universalismo põem em confronto diferentes teorias sobre a realidade social.

#### **4. Possíveis lições para o Brasil: mercado de trabalho e políticas de família**

O estado social no Brasil teve um importante impulso formativo no entre-guerras, a partir dos anos 1930, com a legislação do trabalho e o reconhecimento de direitos sociais dos trabalhadores. A influência do modelo de seguro social alemão é geralmente reconhecida. Curiosamente, no mesmo período em que se discutia a reforma da política social alemã no período de reconstrução do pós-guerra, no Brasil, Vargas tentava sem sucesso criar o Instituto de Seguridade Social Brasileiro também com intento beveridgiano (que muitos à época viam como necessidade de racionalização do sistema). No caso brasileiro, como no alemão, também havia a esperança de que a industrialização e a urbanização acabariam por estender a todos os trabalhadores (e por meio deles a suas famílias) a proteção social fornecida pelo seguro contributivo. Contudo, e em contraste com a experiência alemã, nosso desenvolvimento social foi bastante incompleto, pois a questão agrária não foi enfrentada e a questão urbana, em consequência, tampouco, fazendo com que a esmagadora maioria da população trabalhadora, vivendo na informalidade, não estivesse sob a proteção nem da legislação do trabalho nem da proteção previdenciária. Não obstante, um caminho estava traçado, que era o do acesso à proteção social por meio do emprego formal em profissão regulamentada – o que acabou produzindo uma proteção social fortemente pró-cíclica. Essa trajetória é interrompida com a redemocratização do país e, sobretudo, com a Constituição de 1988 que, introduzindo direitos sociais amplos (inclusive não contributivos), dispara um crescimento da cobertura populacional e dos gastos sociais em conjuntura econômica pouco propícia. Seguro desemprego, aposentadoria rural não contributiva, assistência social, saúde pública e universal vão ampliando a quantidade de riscos cobertos, ao mesmo tempo em que estabelecem um mínimo social (Kerstenetzky 2012). Não nos parece um exercício proflúo enquadrar o modelo social brasileiro dentro de uma tipologia aplicável para países desenvolvidos, até porque se trata de um país menos desenvolvido, com problemas e gargalos históricos a superar. Entretanto, em uma perspectiva de pensar a política social como veículo para o desenvolvimento parece interessante estabelecer a possibilidade de um aprendizado – especialmente se tivermos em conta que o país passa por transformações estruturais em seu sistema econômico, em sua demografia e em sua estrutura social semelhantes às por que passam os países desenvolvidos e concebivelmente tendo origem nas mesmas causas. Assim, o envelhecimento populacional, a diversificação das famílias, as fragilidades de um mercado

de trabalho dominado pelo setor de serviços e as pressões exercidas pela globalização irmanam na mesma família de desafios países tão diversos quanto o Brasil e a Dinamarca ou a Alemanha.

Nesta seção meramente indicamos algumas oportunidades representadas pela situação específica do país. Em primeiro lugar, o Brasil é campeão em desigualdades, sintoma agudo de subdesenvolvimento. De fato, desigualdades intensas e duradouras são signo não apenas de injustiça social (oportunidades sociais desiguais que se perenizam por gerações), como de desperdício de potencial produtivo e ameaça à coesão social, entre outras dimensões deletérias ao desenvolvimento. Na medida em que a redução das desigualdades requer democratização de oportunidades e ao mesmo tempo estas tem efeitos de transbordamento sobre dimensões econômicas essenciais ao desenvolvimento econômico fica estabelecido o campo da interação entre políticas sociais e impactos econômicos. Nesse âmbito, ao lado da efetiva implementação de educação e saúde universais prevista na Constituição brasileira, parece importante o avanço decisivo sobre as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho (em particular, creches públicas e serviços de cuidados externos aos idosos), que permitam a participação das mulheres no emprego e viabilizem seus planos de maternidade (elementos cruciais para fazer face aos desafios do declínio da taxa de fecundidade para níveis de sub-reposição), e melhorem as chances de vida das crianças (creches públicas de qualidade para estimular suas habilidades cognitivas). Outra política social de última geração são as políticas ativas de mercado de trabalho, que visam não apenas à inserção e reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho, mas também prover educação continuada ao longo da vida ativa do trabalhador, para permitir a ampliação de suas qualificações e melhorar sua mobilidade ocupacional, efeitos “produtivistas” (Kerstenetzky 2012). Essas políticas que são a marca registrada da liderança nórdica pós anos 1990 (especialmente dinamarquesa), e que assinalam o universalismo atualizado para as condições de sociedades pós-industriais, têm sido experimentadas na Alemanha especialmente a partir de 2007, e se os resultados nórdicos já são perceptíveis (aumento da fecundidade para níveis de reposição, menores desigualdades intergeracionais do mundo desenvolvido, maiores taxas de participação econômica de mulheres e menores níveis de desigualdades educacionais), dentro em breve será possível constatar-los também no país que inventou o estado social.

### **Referências bibliográficas**

- Berman, Sheri E. “Modernization in historical perspective: the case of imperial Germany”. *World Politics* 53(3):431-462, April 2001.
- Boyer, R. (2008) “Democracy and social democracy facing contemporary capitalisms: A «régulationist» approach”. Paris: Paris-Jourdan Sciences Economiques, Laboratoire D’économie Appliquée – Inra, Working Paper 2008-36.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, USA.
- Esping-Andersen, G.. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esser, I. and Olsen, K.M. (2012) “Perceived Job Quality: Autonomy and Job Security within a Multi-Level Framework”, *European Sociological Review* 28(4):443–454.
- European Commission (2004) *Industrial relations in Europe*. Brussels: Directorate-General for employment and Social Affairs.

- Hentschel, V. (1989) "German economic and social policy, 1815-1939" In: Peter Mathias and Sidney Pollard, *The Cambridge Economic History of Europe, Vol. 8. The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Hinrichs, K. (2010) "A social insurance State Withers Away. Welfare State Refoms in Germany – Or: Attempts to turn around in a cul-de-sac". In: Palier, B. (ed), *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam U.P.
- Hockerts, H.G. (1981) "German post-war social policies against the background of the Beveridge Plan. Some observations preparatory to a comparative analysis". In: Mommsen, J. (ed.) *The emergence of the welfare state in Britain and Germany 1850-1950*. London: Croom Helm.
- Huo, J. and Stephens, J.D. (2012) "The Corporatist Political Economies: From Industrial Corporatism to the Social Investment State in the Knowledge Intensive Service Economy", The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working paper 388.
- Judt, T. (2005) *Postwar: A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin Press.
- Kaspersen, L.B. and Schmidt-Hansen, U. (2006) "The State And Corporatism. The role of the state in the development and reproduction of 'the Danish model'" Copenhagen Business School International Center for Business and Politics working paper n. 32.
- Kenworthy, L. (2004) *Egalitarian Capitalism: Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kerstenetzky, C.L. (2012) *O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.
- Kerstenetzky, C. e Kerstenetzky, J. (2013) "The state as a developmental actor: state forms for social transformation". In: Currie-Alder, B., Kanbur, R., Malone, D. and Medhora, R., (eds.), *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B. (2010a) "Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' welfare reform trajectory". In: Palier, B. (ed), *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam U.P.
- Palier, B. (2010b) "Continental Western Europe". In: Castles, F.G. et al., *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford and New York: Oxford U.P.
- Polanyi, K. (1980[1944]) *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus.
- Resico, M.F. (2012) *Introdução à Economia Social de Mercado*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Rothfels, Hans (1938) "Bismarck's social policy and the problem of state socialism in Germany", Part I and II, *The sociological Review* a30(1): 81–94, January 1938 and a30(3):288-302, July 1938.
- Streeck, W. (2009) *Re-forming Capitalism*. Institutional change and German political economy. Oxford: Oxford U.P.
- Van Kersbergen, K. (1995) *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.