



POLÍTICA SOCIAL PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: construção do Welfare State sob a concepção de cidadania e seguridade social

Adinari Moreira de Sousa¹
Alcinélia Moreira de Sousa²

RESUMO:

Este trabalho se constitui uma reflexão teórica sobre o Estado de Bem Estar Social, analisando suas origens e contradições no processo de construção histórica na sociabilidade capitalista. Faz parte de minhas reflexões sobre a origem das intervenções estatais para compreender este processo de regulação que tem na regulamentação do trabalho suas origens e posteriormente no teoria da cidadania e na seguridade social, que serviram de fundamentos para consolidação de seu apogeu perdurando os trinta anos gloriosos do capitalismo tardio, até sua crise em 1970. Parto do pressuposto que sua criação e consolidação se deu em processos contraditórios de jogos de forças sociais complexas.

Palavras chaves: welfare state, cidadania, seguridade social

ABSTRACT:

This work constitutes a theoretical reflection on the state of Social Welfare, analyzing their origins and contradictions in the process of historical development in capitalist sociability. It's part of my reflections on the origin of state interventions to understand this regulation process that has in the regulation of labor and its origins later in the theory of citizenship and social security, which served as the foundation for consolidating its heyday lasting thirty glorious years of late capitalism, to its crisis in 1970. I assume that his creation and consolidation occurred in contradictory processes of complex social forces games.

Keywords: welfare state, citizenship, social security

¹ Estudante Pós-Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE) / Universidade de Brasília (UnB).
Email: adinarisousa@gmail.com

² Mestre. Juizado da Infância e Juventude do Poder Judiciário do Acre.



1. INTRODUÇÃO

A construção do Estado social, como interventor na sociedade que abrandou os princípios liberais e passou a regular as relações sociais, construindo um processo de direitos, incorporando investimentos em políticas sociais, é uma experiência recente na história. Assim, as políticas sociais se constituíram não somente um tipo de regulação estatal, mas um processo político contraditório, permeado de interesses de classes que no processo ao longo da história, demonstra o jogo das forças sociais que maior a domina.

Seu apogeu e consolidação se deram em um contexto histórico, cujas principais influências foram: crescimentos dos movimentos operários, que se organizaram pela regulamentação da jornada de trabalho e sob influência das idéias marxistas lutavam para livrar o trabalho de seu processo alienante, próprio da sociabilidade do capital; Influência da revolução socialista Russa de 1917, que mostrou à humanidade ser possível a construção de uma sociedade não capitalista; Mudanças no mundo da produção estabelecendo o fordismo que proporcionou maior poder coletivo dos trabalhadores com acordos coletivos e ganhos de produtividade para os trabalhadores fabris; Efeitos da crise capitalista de 1929-33, quando as elites reconheceram através da crise, os limites do capitalismo liberal em organizar a sociedade sem por em cheque a estrutura social do capital, pois as lutas dos trabalhadores pela socialização da riqueza que culminaram com a comuna de Paris de 1848 até a primeira guerra mundial, foram decisivas para que o capitalismo percebesse a impossibilidade de neutralizar as lutas classistas via processos coercitivos e repressivos; Concentração e monopolização do capital.

2. CAPITALISMO MONOPOLISTA E A CONSTRUÇÃO DO WELFARE STATE

O Estado monopolista se transforma para atender ao processo de constituição do capitalismo tardio. A este aspecto, me deterei com mais ênfase, por entender que o Estado no capitalismo monopolista deixa de ser puramente liberal e passa a ampliar suas funções sociais, tendo em vista garantir a dominação burguesa.



Mandel, (1985) ressalta que o Estado burguês é possuidor de três funções: criar as condições gerais da produção, impossíveis de ser regulada pelos capitalistas individuais; reprimir os movimentos das classes trabalhadoras através do exército, da polícia do sistema judiciário e penitenciário; Integrar as classes dominadas através da ideologia dominante que as impossibilita de perceber a exploração do sistema. Segundo o referido autor, os primeiros marxistas analisaram as posições repressivas do Estado depois foi Luckács e Gramsci que se debruçaram sobre a função integradora, colocando que o estado não poderia usar apenas a repressão, sob pena de conviver em constante guerra civil permanente, por isso a importância de suas funções integradoras, que se constituem no processo da reprodução da ideologia, composta pela educação, cultura e comunicação. Ao Estado caberia possibilitar a mediação entre a estrutura e a infra-estrutura. Tal mudança tem origem na transição do capitalismo imperialista para o monopolista, que gerou super-acumulação crescente de capitais nas metrópoles, dividindo o mundo em domínio coloniais sob a influência das potências imperialistas, aumentando as despesas armamentistas, para defesa dos interesses específicos de cada potência e ao mesmo tempo ser fonte de acumulação de capitais. Mandel, 1985, ainda ressalta duas importantes funções do Estado na era dos monopólios, que reforça seu papel integrador: ampliação do sufrágio universal, proporcionando a ilusão da igualdade formal e encobrendo a profunda desigualdade econômica da sociedade capitalista e ampliação da legislação social. Segundo este autor:

Outra característica dessa época foi uma ampliação geral da legislação social que ganhou impulso particular no período imperialista. Em certo sentido tratou-se de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela super-exploração. A tendência à ampliação da legislação social determinou por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha que absorver uma porcentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do estado do capital monopolista. Mandel, 1985, p. 338.



A intervenção estatal, como hoje a concebemos, teve sua origem depois da segunda guerra mundial quando o Estado na era dos monopólios sob as determinações estruturais do capital abandonou e se distanciou das velhas intervenções *laissez-faire* e se transformou em moderno estado interventor, com ampliação do orçamento público para as políticas sociais, passando a ter responsabilidade com o bem-estar dos cidadãos. Para esta nova concepção, dominante principalmente no mundo Europeu, houve um processo estratégico de dominação burguesa, de combinar igualdade com capitalismo, aliado ao fordismo com o quase pleno emprego. Por isso foi necessário uma nova concepção do Estado na economia, cujo expoente maior de defesa do estado regulado foi Keynes.³

Para Keynes, um mercado não regulado, sem interferências decorreria um crescimento econômico lento proporcionando o não aproveitamento dos meios produtivos gerando máquinas ociosas e o desemprego e conseqüentemente a sociedade capitalista cairia num descrédito. Contrário á lei de Say(1769-1832), cuja máxima era de que toda oferta cria um demanda, colocando os mercados em equilíbrio pela mão invisível do mesmo. Tal lei foi refutada por Marx, questionando em sua obra, as contradições internas do modo de produção capitalista. Keynes entretanto refutará o teorema de Say, sem questionar o sistema capitalista. Para ele, o estado teria que ser o agente controlador dos mercados para garantir seu equilíbrio. O Estado deveria ser regulado, sob uma economia mista onde Estado e mercado se articulavam para estabelecer políticas sociais e econômicas que garantissem o pleno emprego e um conjunto de benefícios e direitos que assegurasse padrão mínimo para a sobrevivência, quais sejam: seguro social obrigatório, leis de proteção ao trabalho, salários mínimos, serviços públicos de saúde, educação, habitação subsidiada.

O Estado de bem estar ou o Welfare State, foi uma articulação de alianças de classes, onde só foi possível, através de uma acordo de classe entre a organização dos trabalhadores e a burguesia, o que se denominou consenso do pós-guerra.

³ John Maynard Keynes(1883- 1946) Economista inglês ‘ Keynes era uma figura pública dividida entre o apego e a crítica a herança conservadora vitoriana, chegando a certa irreverência na juventude quando e aproximou do Bloomsbury Group, um grupo de intelectuais , poetas e militantes que defendiam idéias libertárias, dentre eles a conhecida escritora Virgínea Woolf. Na maturidade se tornou um homem público e de negócios chegando a ser negociador do Tratado de Versalhes pelo governo Inglês e presidente do Banco Central – afastando-se de perspectivas mais radicais e se colocando como defensor do estado regulado, onde será seu expoente teórico máximo..Boschetti, 2006, p.84.



O chamado consenso do pós- guerra(Misha, 1995), permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classe, o que viabilizou-se devido ao abandono, por parte da classe trabalhadora, do projeto de socialização da economia. As alianças entre partidos de esquerda e direita também asseguraram o estabelecimento de acordos e compromissos que permitiram a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do chamado Welfare State.(Pierson, 19991). Boschetti, 2005, p. 92

Tal consenso proporcionou o que Mandel,(1985) observou como uma característica da era do capitalismo tardio, ressaltando a expansão do sufrágio universal, o que ocasionou a ascensão ao poder de partidos social-democratas na Europa que instituíram legislações sociais mais universalistas, que segundo Boschetti, 2005: 91, citando Pierson, 1991:130, três elementos fundamentaram o período de ouro do Welfare State. O primeiro se caracterizou com o crescimento dos gastos do orçamento social em todos os países da Europa que integravam a (OCDE), Organização para cooperação e Desenvolvimento econômico, em 1914 era de 5% , passando em 1950 a 20% e em 1970, 25%; mudança no perfil demográfico dos países europeus, gerando uma população idosa que requer mais recursos para previdência e saúde; crescimento dos programas sociais, ressaltando que primeiro foram os programas de acidente de trabalho, depois seguro doença e invalidez, depois pensão e aposentadorias para os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, depois generalizando para toda a população. São as políticas sociais mercadorizáveis , de origem nos seguros bismarckianas⁴, baseada na lógica do seguro e políticas não mercadorizáveis, regida sob a lógica universal, com critérios mais amplos para seu acesso.⁵

⁴ O modelo Bismarckiano se constitui como um sistema de seguros sociais , que se iniciou na Alemanha de Otto von Bismarcka, instituindo em 1880 a lei de acidentes de trabalho, o reconhecimento dos sindicatos, o seguro de doença, acidente ou invalidez entre outras, assemelhando aos seguros privados, cuja cobertura é para o trabalhador e sua família. “ o acesso é condicionado é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é condicionado a uam contribuição direta anterior e o montante das prestações é porporcional á contribuição efetuada. Quanto ao finaciamento, os recuros provém fundamentalmente das contribuições diretas de empregados e empregadores, baseados nas folhas de salários.Quanto á gestão, os seguros eram originalmente organizados em caixas estruturadas por tipo de risco social: caixas de aposentadorias, caixas de seguro saúde, e assim por diante, e eram geridas pelos contribuintes, ouseja, por empregadores e empregados. Boschetti, 2005. p. 66

⁵ Após a Segunda Guerra Mundial todos os países capitalistas instituíram processos de regulação social, mas como a sociedade é histórica e contraditória cada país tem seu processo histórico peculiar de lutas por direitos. Mesmo na Europa , e outros países do capitalismo central tais regulações não se



O que marca o welfare State pós segunda guerra é sua superação com a lógica securitária dos seguros, a lógica bismarckiana restrita aos trabalhadores regulamentados em seus contratos de trabalho e a absorção de um conceito ampliado de seguridade social, que tem no plano Beveridge na Inglaterra em 1943 sua origem, e na teoria da cidadania de Marshall em 1949, seus fundamentos.

3. FUNDAMENTOS DO WELFARE STATE : PLANO BEVERIDGE E TEORIA DA CIDADANIA DE MARSCHALL

O plano Beveridge, instituído por William Beveridge na Inglaterra em 1943 se constituiu um amplo programa unificado de seguro social que incluiu políticas amplas para além do seguro aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho regulado, cujos princípios fundamentaram as políticas sociais keynesianas, principalmente do mundo Europeu nos 30 anos gloriosos de crescimento econômico do capital sob a hegemonia Keynesiano-fordista.

Seus princípios fundamentais foram: Responsabilidade estatal na garantia da manutenção pelo Estado das condições de vida dos cidadãos, pautado

deram uniformemente pois processos de luta e jogo de forças políticas são singulares em cada realidade. Uns Estados tiveram suas políticas sociais mais universais, outras com cunho mais voltado ao mérito e outras mais liberais. Assim, vários autores passaram a estudar o Welfare State, através dos estudos comparados fizeram classificações, onde a mais conhecida e citada é a de Esping Andersen,(1991), apud Pereira, 2008 p. 188. Considera este autor, que existem diferentes espécies de Welfares, construindo a seguinte tipologia: Há três mundos de Bem Estar capitalistas, onde a Política Social assume papel ativo: o liberal, o conservador- corporativo e o social-democrata. No regime liberal o domínio se faz pelo mercado. Não se admite o conceito de direitos pelo simples fato de ser membro da sociedade, mas seu acesso pelos indivíduos deve corresponder uma contra-partida: o desempenho do trabalho. A lógica é o Estado garantir o mínimo de bem estar, somente aqueles comprovadamente indigentes. Enquadra-se como liberais os países Estados Unidos, Canadá e Austrália., Pereira,(2008) observa que este tipo de regime a política social não está a serviço da desmercantilização e gera um dualismo político de classe entre os que são atendidos pelo mercado e outros, pior atendidos pelo Estado. No regime conservador corporativo” o forte não é propriamente a lógica do mercado e a mercadorização da política social, mas a subordinação dos direitos de cidadania ao status quo que preserva tradicionais diferenças de classes e status. Tais Welfare States tem sua origem em regimes autoritários ou pré-democráticos os quais usam a política social par desmobilizar os trabalhadores. Enquanto o liberal subsidia o mercado, o conservador subsidia outras instituições como a igreja, organizações voluntárias. São países que se enquadram nesse regime: Áustria, França, Alemanha e Itália. No regime social-democrata o Estado é o agente principal da provisão social, assegurando por meio da política social apoio universal aos cidadãos e a participação de todos no sistema de seguridade social. São exemplos os países da Suécia, Dinamarca, Noruega. Pereira 2008 p. 190,191. Ressalta esta autora que estas tipologias vêm desde 1940 sendo gestadas nos países capitalistas, isolados ou associados e, no entanto o que vem dominando na crise capitalista é o modelo de regime liberal.



no pleno emprego; Prestação pública de serviços universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação, conjunto de serviços sociais; o princípio da universalidade dos serviços sociais e a implantação de uma rede de segurança de assistência social, o que influenciou as políticas de assistência no mundo todo. Tal influência reside no avanço em unificar o eixo das políticas contributivas com distributivas, abolindo o que Pereira(2008), ressalta como o teste de meios, no âmbito da política da assistência social.

Outro concepção determinante na construção histórica do Welfare State é o conceito de cidadania, cuja construção é de T.H. Marshall , que comporta em sua análise a noção dos direitos individuais(direitos civis) , propriedade, de ir e vir, religião , contrato, liberdade de pensamento, cuja institucionalização são efetivadas nos tribunais de justiça; os direitos políticos, de votar e ser votado, direito a ter sindicalização e partidos políticos; e por último os direitos sociais , que garantiriam a cada ser humano ter um mínimo de existência, possibilitando os mínimos básicos de bens e serviços garantidos pelo Estado. Tal concepção, segundo o referido autor, compõem a sociedade burguesa, dando uma caracterização convencional ao tema, à medida que a cidadania se refere a um status que os membros de uma comunidade possuem, que os igualam em relação a seus direitos e deveres formais, partilhando de igualdade de direitos e deveres. Neste aspecto a cidadania não é predominantemente somente de direitos políticos mas comporta elementos dos direitos civis e sociais, modificando o sistema de classes.

Barbalet (1989), critica esta concepção de Marshall, colocando os limites estruturais de sua teoria. Assim sua análise parte do princípio em que a generalização da cidadania no Estado Moderno, construída no âmbito formal a a partir de que todos são iguais perante a lei mantém intocada a sociedade de desiguais capitalista. Numa sociedade gerida pela trocas das mercadorias e exploração do trabalho e composta de classes sociais antagônicas é impossível o exercício pleno das capacidades de cada indivíduo. Para o autor a crítica marxista ao conceito formal da igualdade na sociedade capitalista é conduzida pelos limites próprios da lógica capitalista da desigualdade.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marx não depõe contra os alcances da cidadania moderna, considerando-a uma grande passo a frente, mas seus limites residem em sua incapacidade de alcançar a emancipação humana, tendo em vista que tal emancipação só é possível com uma revolução social que seja capaz de superar as bases classistas das desigualdades.

A Europa do século XIX se debateu politicamente em duas posições antagônicas, com relação ao conceito de cidadania: as desigualdades tornam-se irrelevantes para a qualidade dos membros do status do cidadão e outra em que contestava seus limites, colocando que as desigualdades só serão superadas por meio de uma revolução social. Os trabalhadores lutaram por seus direitos: formação dos sindicatos, melhores salários e pelos direitos sociais, amenizando os efeitos das desigualdades. No entanto, os acordos de classe conduzidos pelas organizações dos trabalhadores, que garantiram a universalidade dos direitos de cidadania principalmente nos países europeus, nos anos de ouro, (1945-65) de crescimento econômico, conduzidos pela estratégia fordista tem seu declínio com a crise capitalista do final dos anos 1960.

Reestrutura-se o trabalho com novas propostas produtivas no mundo do trabalho e no âmbito estatal, a estratégia é a volta do ideário liberal sob novas roupagens, denominada de neoliberalismo, trazendo novas posições e estratégias político-econômicas sobre a responsabilidade estatal para com a sociedade, instituindo o Welfare Mix. Assim o Estado social pós segunda guerra, sob hegemonia keynesiano beveridgiano como um garantidor de políticas universalistas, cede lugar, sob o neoliberalismo a uma estratégia do que se denominou no mundo europeu de estado pluralista de Bem Estar ou Welfare Mix. A idéia é de um Estado que não seja o garantidor exclusivo de Bem Estar, mas faça associação entre o mercado, a família, o indivíduo e as organização voluntárias como agentes possibilitadores de bem Estar. Neste sentido a estratégia de tal proposta, hegemônica na conjuntura de crise capitalista é retirar a primazia do Estado como garantidor de direitos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Aroldo. Para além dos direitos. Cidadania. e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro, UFRJ, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BARBALET, J. M. A cidadania. Lisboa. Estampa, 1989.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. In revista praia vermelha, nº 01 Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

CARNOY. Martin. Estado e Teoria Política. Rio de Janeiro. Papyrus.1998.

MARX. Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: nova cultura, 1985.v.1.t.1.

_____. *O Capital*. São Paulo, editora Ciências Humanas, 1978.

MARSHALL, T H. Cidadania, classe Social e status. Rio de Janeiro, zahar,1967.

MANDEL, Ernest.O capitalismo Tardio. São Paulo. Nova cultural, 1985.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e Serviço Social. São Paulo Cortez,2001.

PEREIRA, A. P. Potyara. Política Social: Temas e Questões. São Paulo, Cortez editora 2008.

_____. (Org.) ; FERREIRA, I. B. (Org.) ; CARVALHO, D. B. B. (Org.) ; CÉSAR, M. A. (Org.) . Propostas alternativas ao neoliberalismo. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.