

CADERNOS MATEUS DOC II

Risco *Risk*

02

Mateus
13, 14, 15 Out. 2011
Instituto Internacional
Casa de Mateus



Apoios / Sponsors

Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento
Siderurgia Nacional, EPL, SA
EDF – EN PORTUGAL
ISA – Intelligent Sensing Anywhere, SA

© Instituto Internacional Casa de Mateus
e autores individuais /
and individual authors

Todos os direitos reservados
All rights reserved

Editado por / Published by



Instituto Internacional Casa de Mateus
Casa de Mateus
5000-291 Vila Real
Portugal

info@iicm.pt
http://www.iicm.pt

Design / Design
www.whitestudio.pt

Edição / Edited by
Teresa Albuquerque, Ricardo F. Branco, Pedro G. Lind

Depósito Legal n.º 00000
ISBN - 00000000
ISSN - 00000000

Índice / Table of Contents

- 05 O IICM / The IICM
- 08 O Programa Mateus DOC / The Mateus
DOC Programme
- 10 A edição Risco / The Risk Edition
- 13 Conferencia de Abertura por Daniel
Innerarity / Daniel Innerarity's
opening address
- Artigos Finais / Final Articles**
- 27 Prefácio / Foreword
Risco em adaptação: da percepção
do Risco à sua quantificação e controlo
por Pedro G. Lind
- 37 I – Do determinismo clássico à física
estatística: o conhecimento aumenta
o sentimento de risco? From classical
determinism to statistical physics: does
knowledge increase the feeling of risk?**
- 38 Risk: a scientific perspective bridging physical
theories and social realities, Pedro Lind
- 42 Risk in liberalizing electricity markets,
Filipa Amorim
- 49 II – Do fatalismo transcendente
à catástrofe anunciada: o homem no
centro das transformações do mundo?
From transcendental fatalism to the
eminence of catastrophe: mankind at
the center of the world's faith?**
- 50 Financial, human behavior, and regulatory
concerns in the design of engineering
systems, João Claro
- 60 O risco (e o medo perante a incerteza
científica): como dominar esse
desconhecido? A união (das ciências,
das gerações e das entidades públicas
nacionais e internacionais) faz a força...,
Isabel Fonseca
- 67 III – Riscos individuais e riscos colectivos:
como não hipotecar as gerações futuras?
Oportunidades e ameaças do Risco.
Individuals risks and collective risks: how to
avoid mortgaging of the future generations?
Opportunities and threats of Risk.**
- 68 Direito, Estado e a política das catástrofes:
estratégias regulativas e vulnerabilidade social
perante os riscos globais, Valério Nitrato Izzo
- 77 Risco: implicações sociais e éticas,
Mónica Carvalho
- 87 IV – Risco: motor ou travão, razão ou
paixão, causa ou consequência: o que
é que se entende por Risco?**
- 89 O Risco nos romances e crónicas de António
Lobo Antunes: - o impacto da elipse (temática
e frásica) na (in)compreensão das escrita
antuniana pelos leitores, Marina Rocha
- 102 Seres de Risco, Pedro Rodrigues Costa
- 119 V – Como conviver na incerteza /
Living together in an uncertain world**
- 121 Repensar o Welfare State na sociedade
do Risco. Sobre a génese da serôdia
construção do Estado de bem-estar em
Espanha (1900-1996), Daniel Lanero Tâboas
- 132 Percursos arriscados em pontes efémeras,
Mathieu Richard
- 143 Notas biográficas / Biographical notes
- 149 A agenda do Risco / The Risk agenda

Repensar o Welfare State na sociedade do Risco. Sobre a gênese histórica da seródia construção do Estado de bem-estar na Espanha (1900-1996)

Daniel Lanero Táboas

Departamento de Historia Contemporânea e de América
Universidade de Santiago de Compostela (USC)

1. Introdução

Muitos dos mitos construídos durante a ditadura franquista (1936-1975) tiveram alguma repercussão entre determinados setores da opinião pública espanhola. Entre eles, o fato de que o Franquismo tivesse vindo a programar um moderno sistema de Segurança Social cujas prestações teriam beneficiado a maioria da população; verificar-se-ia como um dos máximos sucessos já alcançados pela ditadura. Ainda, com frequência, aponta-se para a ideia de o atual sistema de Segurança Social, um elemento central da seródia concretização na Espanha democrática do estado de bem-estar, ser, antes bem, uma herança direta do precedente modelo da ditadura.

Face ao que aqui já foi referido, um reconhecido sociólogo e politólogo, especializado na análise comparada das políticas públicas estatais tem vindo a afirmar:

O Estado de bem-estar espanhol dos primórdios do século XXI é caracterizado pelo seu escasso desenvolvimento, mostrando-se como um dos mais atrasados da UE (...) a democracia espanhola herdou da ditadura um grande atraso económico, social, político e cultural que danificou extremamente o bem-estar da grande maioria da cidadania espanhola (...) quando o ditador [Francisco Franco] morreu, o Estado de bem-estar espanhol era o mais subdesenvolvido da Europa. O Estado destinava apenas 14% do PIB para a proteção social sendo que a média dos países que mais tarde constituíram a UE-15 apontava para 22%. No ano de 1975 os indicadores de bem-estar económico e social de Espanha eram os piores da Europa Ocidental junto à Grécia e Portugal. (Navarro, 2002 e 2006)

Este trabalho tem como objetivo avaliar se existe alguma ligação histórica (com consequências no médio e longo prazo) entre as características do atual modelo de Estado de bem-estar espanhol - ameaçado pela presente crise económica - e a particular forma como o franquismo percecionou e financiou as suas “políticas sociais” (Lanero, 2007). No geral, visa-se apresentar uma visão diacrónica de longo alcance que, a partir de um caso concreto, nos permita, por sua vez, refletir por volta da situação em que o Estado de bem-estar se atopa atualmente, o seu futuro ou mesmo a sua inexistência.

be exposed to negative risks, if they are to be compatible with life in society. To be sustainable and meet with consent, these exemptions need to take into account issues of fairness and distribution, deliberative procedures and/or the implicit recognition of reciprocity in risks and benefits. Reaching this delicate balance in practice is the role of social institutions.

In recent history (19th and 20th centuries), the process of constitution of the Welfare State, and the recognition of social rights of citizenship, inserts itself in this very logic. It appears in Western Europe at the end of the 19th century with the combination of workers’ rights movements and the concern of the bourgeois elite in granting the proletariat some form of political and social integration in order to stave off the largest risk, namely the subversion of the social order. The second impulse took place after World War II, following a period in which the political radicalization of large segments of the population exposed to social risks such as unemployment, illness, poverty or marginalization resulted in support to fascist movements. Taking this into account, the post-war period attempted to design a system which would try to find a balance between economic growth, free markets and political and social stability: a notable example of social engineering through “immediate historical learning”. However, this model, associated with a specific historical period, is now very much questioned, on the basis of an alleged long-term financial unsustainability.

With the progressive development of techno-scientific methodologies, the scope and ambition of risk control instruments (both private and public) has grown considerably to encompass virtually all aspects of human life. Our world is awash with forecasts, forward-looking regulations and insurance mechanisms, but even in democratic and open societies it is doubtful whether any given citizen can be aware of their underpinnings, let alone of their impacts. Given that insurance mechanisms do not cancel, but merely transfer risk, how can consent exist without this awareness? Or has the risk management perspective simply taken the place of older belief-systems to ensure social peace? Perhaps the current “debate” on the Welfare State can shed a light on these questions, looking at the decisions taken by political leaders, the options recommended by the “experts” who advise them, and the reaction (or lack of it) of society and individuals confronted with the disappearance or distortion of the Welfare State model’s core elements (health, education, unemployment and retirement benefits). Is the aim of the limitation of so-called “social rights of citizenship” truly to “preserve” the Welfare State model or is some new model emerging under this guise, with a radically different repartition of risks among members of society?

O meu contributo para a presente edição do Mateus Doc II tem a ver com a abordagem do conceito de *Risco* a partir do estudo de como é que este foi enfrentado politicamente na Espanha do século XX, a cobertura à população daqueles riscos sociais (velhice, desemprego, doença, acidentes no trabalho, viuvez, orfandade...) cuja proteção por parte do Estado é associado comumente ao desenvolvimento histórico e ao reconhecimento pelo sistema político duns direitos sociais de cidadania (Marshall; Bottomore, 1998). Focar-me-ei, portanto, naqueles que são tidos como riscos sociais mais evidentes, presentes (real ou potencialmente) na vida das pessoas.

Uma vez realizado o seminário, posso vir a afirmar que o meu trabalho dialoga bem com o sentido geral dos debates a decorrer no Mateus Doc II; estes, por seu turno, contribuíram para o enriquecimento do meu próprio tema de investigação. Embora tivesse sido a única comunicação da Sessão 5: *Como conviver na incerteza?* acho que é possível estabelecer elos de ligação mais estreitos, de modo a propiciar o debate e a reflexão, com os contributos realizados pela Isabel Fonseca e o Valerio Nitrato Izzo (a partir das perguntas feitas por ambos os dois a dizer respeito da regulação legislativa dos riscos futuros) ou pela Mónica Carvalho (tendo em conta a área temática da sua investigação).

2. Os primeiros passos da Previdência Social na Espanha (1900-1936)

Muito embora tivesse existido um inegável atraso em relação aos países pioneiros na implementação de sistemas de Previdência Social (como a Alemanha, o Reino Unido ou a Áustria) também na Espanha foram dados uns primeiros passos (modestos mas significativos) cara a construção de um sistema nacional de Previdência (Cuesta, 1988; Montero, 1988).

No quadro da crise terminal (1919-1923) do regime político liberal da *Restauración* em resposta à intensa conflitividade sócio-laboral do triênio 1918-1920, na primavera de 1919, o governo fixou uma jornada de trabalho de oito horas de duração (reivindicação histórica do movimento operário), e, ainda, estabeleceu o primeiro seguro social obrigatório da história da Espanha: o *Retiro obrero* ou seguro de velhice. Para além disso, a criação em 1908 do *Instituto Nacional de Previsión* (INP) permitia constatar a progressiva institucionalização de uma política de Previdência Social obrigatória por parte do Estado. Contudo com a ditadura de Primo de Rivera (1923-1930) o impulso experimentado em matéria de Previdência Social nos anos finais da *Restauración* acabou por ser negligenciado vindo a ser substituído pelo tradicional modelo benéfico - assistencial. No entanto, o decisivo seguro de velhice não foi posto em causa pelo novo regime e foi sendo consolidado ao longo do decênio a seguir à sua promulgação.

A II República (1931-1936) verificou-se como uma etapa de intensificação acelerada na política social do Estado. Com especial destaque, designadamente, para a atuação do socialista Largo Caballero à frente do Ministerio do Trabalho entre 1931 e

1933. No âmbito da Previdência Social, o regime republicano recupera e impulsiona dois projetos de seguros sociais já traçados pelos reformistas sociais do INP dez anos antes: o seguro de maternidade (a vigorar mesmo nos anos republicanos) e o seguro de desemprego que, conjuntamente com o de doença não chegaram a se implementar antes do golpe de Estado de 1936 (Cuesta, 2009). Importa aqui referir uma característica muito destacável na evolução da Previdência Social na Espanha e é o fato de no primeiro terço do século XX (muito especialmente no quinquênio republicano) ter-se verificado uma muito fluente comunicação entre as instituições e as pessoas que estavam no comando das políticas sociais do Estado e os organismos internacionais, nomeadamente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

3. Franquismo e Previdência Social (1936-1977)

Apesar da continuidade institucional da Previdência Social (permanência do INP e da sua alta administração para além do fim da Guerra Civil) o franquismo vai provocar uma profunda distorção na evolução histórica cara o Estado de bem-estar na Espanha, surgindo como o principal fator para podermos explicar o progressivo afastamento relativamente aos modelos de Estado-Previdência implementados nas democracias da Europa Ocidental entre 1945 e 1973 (Comín, 1999).

O Franquismo quanto a política de Previdência Social apostou na implementação de seguros sociais e em desenvolver aqueles programas mais ou menos genéricos de Previdência Social enraizados na recente tradição espanhola de reformismo social e que tinham marcado maior presença no período republicano. Esta (má) continuidade com as políticas precedentes, característica de muitas outras áreas da ação política da ditadura, não contrariou a exaltação propagandística das exíguas realizações da política social franquista (*justicia social* no discurso do setor falangista do regime), a qual era apresentada rotundamente como obra original, e ainda era tida como superior relativamente a outras experiências coevas (Moliner, 2005), designadamente aqueles modelos de Segurança Social que estavam a ser implementados pelas democracias ocidentais. Concretamente, o modelo apresentado no Reino Unido por William Beveridge no início da década de 1940, que oferecia cobertura universal para toda a população para o conjunto dos riscos sociais, a partir da consideração dos seguros sociais na sequência do reconhecimento duns direitos sociais de cidadania (Hobsbawm, 1995; Eley, 2003; Judt, 2005).

O franquismo, por sua vez, desenvolveu um sistema de Previdência Social cujas principais características foram: 1) uma enorme complexidade estrutural/organizativa e, na sequência disso, graves problemas para a sua gestão técnico - administrativa; 2) uma escassa (mínima) financiamento estatal; 3) importantes limitações quanto aos riscos e à percentagem populacional cobertos; 4) o caráter desagregado (independente ou não unificado) de cada um dos seguros sociais obrigatórios que se foram implementando (García, 1990; Lanero, 2009; Álvarez, 2009).

O controlo sobre a Previdência Social foi colocado pelas velhas e novas elites no centro da luta política durante a ditadura. Os dirigentes do partido único (*FET y de las JONS*) procuraram substituir as elites reitoras (socialcatólicas) do INP, subtraíndo funções ao Instituto com vista a transferi-las para uma estrutura burocrática paralela à estatal a depender de Falange (a *Organización Sindical*). A participação na gestão da Previdência Social foi ainda objetivo cobiçado por interesses privados (companhias de seguros, colégios médicos e farmacêuticos...). O regime não deixou ninguém sem o seu pedaço de bolo e isto enredou mais ainda a estrutura e a gestão dum sistema de Previdência misto (no qual participavam em quase todos os seus níveis, organismos públicos e privados).

Foi assim que foram acrescentados toda uma série de seguros obrigatórios: o subsídio familiar (1938); a proteção para famílias numerosas (1941); as doenças profissionais (1949) e, sobretudo, a grande referência da Previdência Social durante as duas primeiras décadas da ditadura: o seguro obrigatório de doença (1942) (Álvarez, 2009).

Note-se, contudo, que algumas das carências antes apontadas procuraram ser corrigidas nas décadas finais da ditadura (desde o início da década de 60) e que, lentamente, se foi avançando cara uma cobertura universalista de riscos e população (García, 1990). Desde finais da década de 1950, alguns setores do regime conceberam a criação de um sistema de Segurança Social que se aproximara dos modelos de Previdência das democracias vizinhas: incremento dos contributos estatais; cálculo das cotizações a partir dos vencimentos reais; gestão pública exclusiva dos seguros sociais, etc.

Estas novas inquietações foram expostas em 1963 numa polémica *Ley de Bases de la Seguridad Social* que não entrou em vigor até 1967 devido às múltiplas resistências com que o projeto deparou, sobretudo entre os privados. A Lei ficou muito aquém dos seus objetivos iniciais, sendo que o avance mais importante disse respeito ao fato de que as prestações deixaram de se financiar apenas por um sistema de cotização passando a tomar referência por outro mais solidário (de repartição).

Porém aquilo que permaneceu inamovível foi a essência do sistema de Previdência Social franquista: os sujeitos recetores das prestações não são os cidadãos, mas os indivíduos (e aquelas pessoas economicamente dependentes destes) enquanto produtores/trabalhadores. Entre os efeitos negativos desta fundamentação ideológico – legislativa da Previdência Social, temos que pôr em destaque o fato de a gestão e a cobrança dos seguros sociais ter-se tornado no franquismo um campo fértil para a proliferação de comportamentos clientelares e de formas de adesão pessoal cara Franco e os próprios funcionários públicos encargados pela tramitação local dos seguros. Ainda, serviu como mecanismo para a geração de atitudes sociais de consentimento cara a ditadura. Em resumo, a população espanhola assumiu a cobertura do risco social como um presente ou dádiva do régime e não como um direito de cidadania (Lanero, 2009).

Embora as suas graves deficiências, os maiores progressos do chamado sistema de Seguridad Social desde meados dos anos 60 até ao final da ditadura ocorreram no âmbito da assistência sanitária. Foi alargada e melhor articulada uma rede de hospitais

e centros de saúde, com um crescimento sustentado do número de camas disponíveis; o ratio médico por habitante apresentava parâmetros aceitáveis relativamente aos países da Comunidade Económica Europeia e, sobretudo, a cobertura do seguro de doença cresceu exponencialmente, sendo que em 1975 chegava a 90 % da população (Martínez, 2009).

Contudo, o modelo franquista de Segurança Social chegou à transição para a democracia à beira do colapso e necessitado de uma reforma urgente. De salientar, entre os seus problemas mais graves: os exíguos contributos do Estado para o financiamento do sistema. Em 1972 a Segurança Social representava apenas 5% do orçamento do Estado, face ao 35% com que, em média, contribuíam os países membros da CEE. Estava a ser produzido um forte desequilíbrio entre os recursos disponíveis da Segurança Social e o crescimento da despesa no âmbito das prestações, consequência da universalização *de facto* da cobertura dos riscos sociais relacionados com a assistência sanitária. A *Ley de Bases* de 1963 não tinha podido ordenar a caótica heterogeneidade do modelo: existia um *Régimen General de la Seguridad Social* mas não apenas se mantinham (como proliferavam) os *Regímenes Especiales*; pela gestão do sistema continuavam envolvidas multidão de instituições; existia uma grande variedade de situações relativamente ao tipo de cobertura e montante das prestações em função do coletivo profissional ao qual os assegurados pertencessem e, sobretudo, o sistema era inviável até porque tinha sido negligenciada a necessidade de uma reforma fiscal que implementasse um modelo de redistribuição social dos rendimentos assente no princípio da progressividade fiscal (Martínez, 2009). O franquismo, em razão da composição sociológica dos seus apoios sociais, evitou enfrentar uma reforma fiscal nessa direção.

4. E o Estado de bem-estar chegou (com a democracia) finalmente à Espanha (1977 – 1996)

Foi no outono de 1977 que foram encaradas as gestões necessárias à implementação na Espanha de um modelo de Estado de Bem-Estar assimilável, mais ou menos, àquele que vigorava nos países da Europa Ocidental, após as primeiras eleições legislativas da *Transición* (junho de 1977) e antes da promulgação de uma constituição democrática (dezembro de 1978), e graças aos *Pactos de la Moncloa*, todos os grupos com representação parlamentar consensuaram um programa – quadro de medidas políticas, económicas e sociais e garantiram ao governo o apoio necessário à sua realização.

A condição *sine qua non* para a construção dum Estado de bem-estar (e para a sustentabilidade do automático incremento da despesa social pública) foi a reforma fiscal (1977 - 1979). Esta veio a substituir um sistema fiscal insustentável (socialmente injusto e regressivo), que privilegiava os rendimentos mais altos, por outro de tipo progressivo que permitiu a aplicação das políticas de redistribuição dos rendimentos próprias das sociedades do bem-estar (sanidade, educação, prestações sociais e infraestruturas). A reforma

fiscal assentou em dois impostos diretos (sobre o rendimento das pessoas singulares e sobre o lucro das empresas). O terceiro imposto chave, sobre o valor acrescentado (IVA) só foi aplicado a partir da entrada da Espanha na CEE (1986). Muito embora a reforma fiscal, a continuidade duma elevada fraude fiscal tem-se verificado como o grande cavalo de batalha para as receitas públicas durante o atual período democrático, designadamente entre as rendas mais altas.

Não obstante a crise económica que abalava o país durante o período da transição para a democracia (1976-1982), a despesa pública cresceu constantemente (22% do PIB em 1970; 26% em 1975 e 38% em 1982), foi assim que a Espanha reduziu a sua distância a respeito do investimento médio dos países membros da CEE: de 14'5 pontos (1973) para 11'4 em 1981. Este incremento foi protagonizado fundamentalmente pela educação, a habitação e a sanidade (pilares na construção do próprio Estado de bem-estar) e pela despesa em prestações sociais (seguros de desemprego e pré-reformas) associado ao forte impacto do ciclo de crise económica encetado em 1973. Foi o investimento em infraestruturas que regressou (Enrique Otero, 2003).

A etapa de governo do partido socialista (1982 - 96) propiciou um aprofundamento no Estado de Bem-Estar bem como uma redução das diferenças quanto à percentagem da despesa pública espanhola relativamente à média dos países da CEE. De notar que se em 1976 a despesa pública espanhola representava 63% da média comunitária, em 1985 já tinha alcançado os 86%. Por sua vez, a relação (%) de despesa pública sobre o PIB experimentou um crescimento sustentado (dos 42'6% em 1985 aos 45'3% em 1991) com destaque para os números orçamentais destinados para a Segurança Social (pensões), sanidade, habitação e educação.

Atendendo para uma questão fulcral na hora de caracterizar o sistema franquista de Previdência Social, a cobertura estatal dos riscos sociais vinculados à assistência sanitária (doença, acidentes de trabalho...), é possível mesmo afirmar que a sanidade pública universal veio a se concretizar por fim em Espanha logo a seguir à aprovação da *Ley General de Sanidad* (1986) diploma que propiciou a implementação de um Sistema Nacional de Saúde. Ainda, importa sublinhar o fato de o financiamento das prestações sanitárias ter-se ido afastando progressivamente do modelo franquista, que assentava a assistência nas cotizações à Segurança Social, para caminhar cara um sistema de atenção sanitária baseado quase totalmente nos contributos realizados pelo Estado.

Em síntese, durante o longo período de governo do partido socialista (PSOE) teve lugar a consolidação na Espanha do Estado de bem-estar, conquanto não tivesse chegado a se concretizar uma convergência absoluta com o nível de despesa pública média da CEE/UE.

5. Conclusões

A construção de um verdadeiro Estado de bem-estar em Espanha foi muito seródia. Os seus alicerces não foram assentes até à transição para a democracia (1976 - 82) e o modelo não foi consolidado e homogeneizado (relativamente) ao dos Estados mais desenvolvidos da Europa Ocidental até às décadas de 1980 e 1990.

A análise histórica tem provado que durante o primeiro terço do século XX foram tomadas as decisões que estão na origem do Estado de bem-estar futuro: foi formalizada uma estrutura institucional e foram implementados os primeiros seguros sociais, a par disto eram projetados outros. Tudo isto foi concretizado sob a coordenação dos organismos internacionais. Não obstante restassem coisas por fazer, como a unificação do conjunto de seguros obrigatórios ou o alargamento da cobertura para outros setores sociais além dos trabalhadores urbanos, a situação da Previdência em Espanha não estava muito desfasada relativamente à realidade dos países que estavam no topo. A instauração da ditadura franquista, que recuperou um modelo de assistência social paternalista de inspiração católica, colocou um entrave para a transição desde os seguros sociais para um modelo de Segurança Social e finalmente, para a implementação nos anos 50 - 60 de um verdadeiro Estado de bem-estar. Porém, não devemos imaginar o regime franquista como uma ilha desligada completamente daquilo que estava à sua volta. As suas elites sabiam o que estava a acontecer na Europa Ocidental quanto a políticas sociais. Simplesmente, a implementação de um modelo semelhante na Espanha era inviável até porque em si próprio viria pôr em causa os interesses e privilégios dalguns apoios sociais e económicos (empresariais) mais importantes para o regime.

O estabelecimento de um verdadeiro modelo de bem-estar em Espanha só foi possível (o que não surpreende) sob um regime político democrático. Contudo, o Estado de bem-estar implementado pelos governos do centro - direita (de elites continuistas com o franquismo) entre 1977 e 1981, e desenvolvido na longa etapa de governo socialista (1982 - 96), teve algumas limitações. Estas decorreram de dois fatores principais: o grande atraso que o País evidenciava em termos de políticas sociais na saída da ditadura, e o fato de a implementação do Estado de bem-estar ter-se vindo a realizar (inevitavelmente) durante o longo ciclo de contração económica que se seguiu à crise energética. Paradoxalmente, enquanto na Espanha se erguia o edifício do Estado do bem-estar, no contexto internacional verificava-se, desde a década de 60, um período de debate por volta dos limites e a viabilização futura da bem sucedida fórmula: crescimento económico + políticas sociais + concertação entre capital e sindicatos, que caracterizou o pós-guerra da Segunda Guerra mundial (Esping- Andersen, 1993; Flora & Heidemeier, 1995; Flora, 1987).

Esta análise do processo histórico pode servir-nos para refletir por volta do significado, as consequências e até a legitimidade dos cortes que na atual situação de crise económica se estão a efetuar sobre os direitos sociais e laborais, nomeadamente em países como a Grécia, Portugal, Espanha ou Itália: reformas laborais a abaratarem o custo do

despedimento, atrasos na idade de reforma e incrementos nos períodos mínimos de cotização, propostas de co-pagamento da assistência sanitária, externalização/privatização de serviços sociais, redução do número de profissionais empregues nos setores acima referidos... e no geral, drástica redução da despesa pública. Não admira que os Estados mais afetados dentro da UE (que impõe estas políticas de ajustamento) tenham sido aqueles com um desenvolvimento histórico mais limitado no que aos benefícios sociais associados ao Estado de bem-estar diz respeito. Estas políticas consolidaram uma desigualdade dupla pré-existente: entre setores sociais dentro do respetivo País e entre Estados.

Este fenómeno é enquadrado num discurso político - institucional e mediático dominante (quase único), que tanto a nível estatal como internacional insiste na inevitabilidade de reformar (em sentido restritivo) o Estado de bem-estar com vista a “garantir o seu futuro”, e que parece antever um período de contraofensiva e reforço do pensamento e a praxe política neoliberalis...

Cabe perguntarmo-nos: Tem alguma virtualidade futura o modelo de Estado social?

Se acompanhássemos as interpretações apontadas por Beck (2002) ou Innerarity (2009), o Estado de bem-estar teria sido o produto histórico de um tipo de sociedade para já “ultrapassada”, a sociedade industrial e, em certo sentido, a sua atual centralidade no debate político internacional (ou pelo menos naqueles países da Europa Ocidental onde a socialdemocracia tem desempenhado um papel importante na segunda metade do século XX) seria, antes bem, um anacronismo.

Deixando de fora a falta de sincronia entre as abstrações sociológicas e filosóficas relativamente ao futuro próximo e àqueles temas que marcam a agenda política (de governos e movimentos sociais) gostaria de, para concluir este texto, realizar um balanço sobre os “problemas” e as “virtudes” do modelo histórico de Estado de bem-estar:

O argumento mais utilizado entre quem tem vindo a questionar o Estado de bem-estar diz respeito à impossibilidade de manter no futuro o atual nível de despesa pública para financiar serviços e prestações sociais; sendo que a realidade do aumento da esperança de vida nos países desenvolvidos com as suas consequências para a despesa sanitária ou os sistemas públicos de pensões colocaria mais um entrave à sua manutenção.

Sem menosprezo pela importância dos fatores estruturais (neste caso demográficos) é minha opinião que esta questão poderia bem ser apresentada de pontos de vista alternativos. Faria muito sentido a promoção de um debate público sobre aquelas que devem ser, para cada sociedade concreta, as prioridades de investimento no âmbito da despesa pública. A posta em causa da viabilidade do Estado de bem-estar não depara com uma crítica equivalente no que, por exemplo, aos modelos de fiscalidade diz respeito, a percentagem que os orçamentos estatais concebem para a despesa militar, ou mesmo, na atual conjuntura de crise económica, a reorientação pública (resgate à banca privada) dos excessos provocados pela absoluta falta de controlo aos mercados financeiros evidenciado nas últimas décadas.

Note-se, ainda, o facto de esta crise de reprodução do modelo de Estado social não ter sido posta em relação com as políticas migratórias restritivas vigentes na grande maioria de países desenvolvidos...

Entre outras eventuais distorções associadas ao Estado de bem-estar, deveria ser referida uma possível inibição da iniciativa privada, ou o perigo (relativo) de vir a substituir uma “cultura do empreendedorismo” por uma outra da “subvenção”.

É assim que o modelo poderia vir a adotar uma certa dimensão xenófoba naquelas situações em que uma determinada sociedade visasse preservar os seus direitos sociais a qualquer custo, ou por outras palavras, quando o modelo de Estado de bem-estar é assente sobre uma comunidade política (frequentemente uma comunidade nacional) muito homogênea, como acontece por exemplo no caso dos países escandinavos. Finalmente, o Estado social pode dar lugar a fenómenos de standardização cultural aos que historicamente têm feito face comportamentos individuais e grupais geradores de correntes contraculturais (Judt, 2010).

Em termos positivos, o Estado de bem-estar é uma das vias possíveis (por imperfeita que ela seja) para a contenção das desigualdades sociais e portanto para a materialização de um determinado conceito de “justiça social” que, no geral, colide com aqueles posicionamentos que apostam na rendabilidade económica como princípio retor exclusivo. Além disso facilita (pelo menos em teoria) oportunidades de mobilidade social ascendente para os grupos sociais mais desfavorecidos.

Mas acima de tudo, o modelo histórico de Estado de bem-estar realizou um contributo decisivo para a qualidade da democracia desde que esta seja percebida como uma forma de acesso equitativa aos recursos coletivos, quer sejam estes recursos naturais, quer sociais ou imateriais (conhecimento).

Significativamente, o modelo de Estado de bem-estar assentou na Europa no pós-guerra da Segunda Guerra mundial, altura na qual se tornou necessário enfrentar a reconstrução material e económica dos países mais afetados pela guerra. Por sua parte, nos EUA, o programa *do New Deal* veio a ser implementado de modo a fazer face às consequências sociais decorrentes da crise económica de 1929. Isto prova que o incremento da despesa social pública não é apenas viável num contexto de crescimento económico como ainda se torna mais necessário em conjunturas críticas como a atual...Saliente-se que, os primeiros sintomas de colapso do modelo na Europa tiveram a ver com um alargamento irreflexivo da quantidade e variedade das prestações sociais oferecidas pelos Estados na sequência de uma visão excessivamente otimista (inconsciente) do ciclo económico expansivo do pós-guerra, interpretado não como uma conjuntura cíclica positiva mas como a constante pela qual iria ser regida doravante a economia capitalista.

Em síntese, embora o idealista que esta perspetiva possa vir a parecer, talvez o caminho a seguir tenha a ver com a construção de alternativas de futuro de forma a viabilizar os fundamentos éticos e cívicos do modelo histórico de Estado de bem-estar.

Referências

Álvarez Rosete, A. (2009), “Elaborados con calma, ejecutados con prisa” El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en Castillo, S.; Ruzafa, R. (coords.), *La Previsión Social en la Historia*, Madrid, Siglo XXI, pp. 199 – 233.

Beck, U. (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.

Comín, F. (1999), “El desarrollo del Estado de Bienestar en España”, *Historia y Política* 2, 7 – 38.

Cuesta Bustillo, J. (1988), *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Cuesta Bustillo, J. (2009), “La Previsión Social Pública en España, 1919 – 1939”, en Castillo, S.; Ruzafa, R. (coords.), *La Previsión Social en la Historia*, Madrid, Siglo XXI, 199 – 233.

Eley, G. (2003), *Un mundo que ganar: historia de la izquierda en Europa, 1850 – 2000*, Barcelona, Crítica.

Enrique Otero, L. (2003), “La Transición económica. Del capitalismo corporativo a la Unión Europea”, en Martínez, J.A. (coord.), *Historia de España siglo XX, 1939 – 1996*, Madrid, Cátedra, 365 – 451.

Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim.

Flora, P. (ed.) (1987), *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II*, Berlin, Walter de Gruyter.

Flora, P.; Heidenheimer, A.J. (eds.), (1995), *The Development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books.

García Padilla, M. (1990), “Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia”, en VVAA. (1990), *Historia de la Acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 397 – 447.

Hobsbawm, E. (1995), *Historia del siglo XX, 1914 – 1991*, Barcelona, Crítica.

Innerarity, D. (2009), *El futuro y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.

Judt, T. (2006), *Posguerra: una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus.

Judt, T. (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.

Lanero Táboas, D. (2007), “La extensión de los seguros sociales en el mundo rural gallego: entre el clientelismo político y los ecos del ‘Estado de Bienestar’ (1940 – 1966)”, *Historia del Presente*, 9, 2007, 149 – 162.

Lanero Táboas, D. (2009), “Los otros marginados del bienestar. La Previsión Social en la Galicia rural bajo el franquismo (1940 – 1966)”, en Capuzzo, P.; Giorgi, C. (a cura di), *Centro e periferia come categorie storiografiche. Esperienze di ricerca in Italia, Spagna e Portogallo*, Roma, Carocci Editore, 189 – 209.

Marshall, T.H.; Bottomore, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.

Martínez Quintero, E. (2009), “El INP entre 1957 – 1978: de los seguros sociales a la seguridad social franquista”, en Castillo, S.; Ruzafa, R. (coords.), *La Previsión Social en la Historia*, Madrid, Siglo XXI, 265 – 296.

Molinero Ruiz, C. (2005), *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra.

Montero García, F. (1988), *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo.

Navarro, V. (2002), *Bienestar insuficiente, democracia incompleta: sobre lo que no se habla en nuestro país*, Barcelona, Anagrama.

Navarro, V. (2006), *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*, Barcelona, Anagrama.