

Capítulo 3

Modelo social europeu e regimes de Estado Providência

Quando analisamos os Estados-providência na União Europeia, no que respeita à sua dimensão económica, às funções que realiza, aos direitos sociais que consagra e aos princípios normativos em que assentam a sua actuação e financiamento, deparamo-nos com diferenças muito significativas entre os diversos Estados-membros, como se viu no capítulo anterior. Estas diferenças, que radicam nas suas diferentes origens históricas, conferem ao espaço político da União Europeia uma heterogeneidade com importantes efeitos na análise da Política Social, como veremos neste capítulo e nos seguintes. Tem também efeitos muito significativos na forma como se encaram os grandes desafios colocados aos Estados-providência para a realização, de forma sustentada, dos direitos sociais que consagram. Por isso, essa heterogeneidade deve ser devidamente analisada. A forma mais adequada, e que vem sendo seguida na literatura, consiste em identificar padrões, ou modelos, de Estados-providência, correspondentes a diferentes regimes de intervenção do Estado na Política Social dos diversos países. Vamos tratar, neste capítulo, destes modelos, ou regimes, de Estado-providência tal como vêm sendo tratados na literatura recente.

3.1 Análises comparativas de Estados-Providência

É muito abundante a literatura recente sobre análises comparativas de Política Social. Entre as obras científicas publicadas sobre este assunto, são muito frequentes as que procuram identificar semelhanças e diferenças entre os actuais Estados-providência e, com base nessa comparação assente em critérios pré-definidos, propor tipologias de Estado-providência. Algumas dessas análises assentam em comparações de “*regimes de bem-estar*”, para significar, segundo ESPING- ANDERSEN (1999), “as formas segundo as quais a produção de bem-estar é afectada entre o Estado, o Mercado e as Famílias” (p. 73). Isto é, ao referirem-se a *regimes*, estes autores não estão a comparar políticas sociais particulares, ou Estados-providência específicos, mas antes a comparar as “*formas*” como essas políticas se encontram estruturadas, em termos dos princípios presentes na concepção e na organização dessa produção de bem-estar. Veremos ao longo deste capítulo que os vários autores que têm feito estas análise

comparativas têm abordado esta questão segundo diferentes orientações, originando diferentes tipologias de regimes de bem-estar.

Estas análises comparativas e as diferentes propostas de tipologias de regimes de bem-estar daí resultantes não visam, em geral, meros objectivos classificatórios. Isto é, a criação de tipologias de regimes de bem-estar não é um *fim* em si mesmo, já que teria pouco interesse académico ou de análise de política social a mera classificação de Estados-providência em categorias. Estas análises e a criação de correspondentes tipologias constituem um *meio* para atingir outras finalidades, de grande interesse analítico. Vejamos algumas das mais importantes.

Algumas destas análises têm em vista identificar características comuns aos vários Estados-providência por forma a permitirem *entender a natureza dos problemas* que defrontam na sustentabilidade da garantia dos direitos sociais. Mesmo enfrentando factores comuns (por exemplo o envelhecimento populacional, o abrandamento do crescimento económico e da evolução do emprego, fenómenos que ocorrem genericamente nos países europeus), os diferentes Estados-providência podem sentir diferentemente o efeito destes factores na garantia de provisão do bem-estar, consoante as características das instituições de bem-estar e os princípios em que assentam o seu funcionamento. Por exemplo, em países em que a protecção social segue princípios universalistas, quer na provisão quer no financiamento (na base da tributação geral), o efeito demográfico do envelhecimento não se faz sentir do mesmo modo que em países que seguem mais uma lógica de seguro social, assentando o seu financiamento em contribuições segundo uma lógica de repartição (ou “pay-as-you-go”), em que são as gerações mais jovens que suportam, pelas suas contribuições para o sistema, o financiamento das pensões de reforma. Uma análise dos problemas que os Estados-providência defrontam e das linhas de reforma dos sistemas de protecção social ganha bastante se se privilegiar a análise dos países “agrupados” segundo critérios de afinidade que contemplem as semelhanças relevantes para esta análise, como vimos neste exemplo. Os critérios de classificação serão naturalmente os que melhor se adequem à finalidade da análise. A título exemplificativo, alguns trabalhos recentes centrados nas análises sobre o futuro do Estado-providência, como FERRERA, HEMERIJCK & RHODES (2000), ESPING-ANDERSEN *et al.* (2002) ou CASTLES (2004), seguem esta metodologia.

Outras análises comparativas têm *objectivos teóricos*, procurando encontrar as semelhanças e as diferenças nas suas origens históricas, nas condições sociais e políticas que estiveram presentes nas suas origens ou nos processos de difusão de inovações políticas nos diversos países e que configuraram as suas instituições de provisão de bem-estar. Ou encontrar, nessas origens históricas, a fundamentação para distintos princípios organizativos da produção do bem-estar. Trata-se de um tipo de análise comparativa na linha do estudo das origens e desenvolvimentos históricos do Estado-providência (e.g. FLORA & HEIDENHEIMER, 1981 e FLORA, 1983, 1986) e, mais recentemente, na investigação sobre regimes de Estado-providência com origem no trabalho seminal de ESPING-ANDERSEN (1990) e de que resultou importante acervo de literatura académica (ver o survey de literatura produzido por ARTS & GELISSEN, 2002). Além do importante interesse académico desta literatura, e dos fundamentos teóricos em que assentam os critérios de classificação dos Estados-providência, têm constituído uma base teórica muito sólida para as análises das reformas das políticas sociais (MYLES & PIERSON, 2001).

Para além de objectivos de diagnóstico das situações sociais e análise de políticas ou de objectivos teóricos de descrição e compreensão das diferenças das instituições de provisão do bem-estar há também, em muitas análises comparativas, *objectivos de política social*, num espaço geográfico e político da União Europeia marcado pela heterogeneidade dessas instituições. A dificuldade em estabelecer objectivos de uniformização de políticas sociais e a necessidade de encontrar formas alternativas para construir a dimensão social da União Europeia exige uma permanente atenção às diferenças existentes nesse espaço. Essa necessidade tem-se traduzido na sistematização de informação comparável entre os vários países membros, de uma enorme relevância para efectuar análises comparativas entre esses países. A necessidade de sistemas de informação para toda a União que garanta total comparabilidade entre os vários Estados membros é particularmente requerida pelo Método Aberto de Coordenação (*Open Method of Coordination*, OMC), em que os Estados Membros acordam entre si um conjunto de objectivos comuns em áreas relevantes da política social (emprego, protecção social, políticas de inclusão social), tendo acordado num conjunto de indicadores que permita a monitorização da situação social para avaliação das políticas em toda a União.

A título de exemplo, importa referir as seguintes *fontes de informação*, no âmbito da União Europeia, às quais daremos relevo ao longo deste livro: i) o MISSOC (*Sistema Mútuo da Informação sobre a Protecção Social*) que, de forma permanentemente actualizada, descreve pormenorizadamente, para cada país da União Europeia e para cada uma das prestações sociais compreendidas nos sistemas de protecção social destes países, os princípios de base e a legislação que regula estas prestações, o campo de aplicação, os riscos sociais cobertos, as condições de acesso, a natureza, método de cálculo e valor das prestações, etc; ii) o relatório anual “*Joint Report on Social inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care*” da Comissão Europeia que descreve a evolução das políticas de protecção social em todos os países da União Europeia, com abundante informação estatística e fichas individuais, por países, em que se analisam as principais tendências recentes nos domínios económico e social, os principais desafios colocados aos sistemas de protecção social e as principais medidas de política tomadas por cada um dos países; iii) o relatório anual “*The Social Situation in the European Union*” que analisa, para o conjunto dos países, a evolução da situação social, com base num conjunto uniforme de indicadores sociais, numa base comparativa entre os vários países da UE. Trata-se de um relatório de grande importância para o conhecimento da realidade social da União Europeia, à qual a Comissão Europeia tem dado grande importância pelo desenvolvimento de indicadores sociais e novas fontes de informação estatística. Entre essas novas fontes de informação deve ser realçado: iv) o EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*), que se sucede ao ECHP (*European Community Household Panel*). Trata-se de um inquérito em painel por amostragem de agregados familiares para todos os países da União Europeia, iniciado em 2003, sobre o rendimento e condições de vida das famílias, em que se garante total comparabilidade na selecção das amostras, nos conceitos e métodos de inquirição.

Acresce ainda a existência de estudos específicos realizados sob os auspícios da Comissão Europeia em que a preocupação com a comparação inter-países está bem presente. É de salientar o importante relatório “*Adequate and sustainable pensions, Synthesis report 2006*” da Comissão Europeia, que constitui uma profunda análise dos sistemas de pensões em todos os países da União Europeia, com base em informação estatística actual e comparável entre os vários países da UE, ao qual daremos especial relevo mais adiante, neste livro, quando abordarmos a protecção social.

Estão assim documentadas algumas das mais relevantes e actuais fontes de informação para análises comparativas de políticas sociais no quadro da União Europeia. São também dominantes, no mundo académico, as análises comparativas em estudos de investigação sobre a realidade social e as políticas sociais, muitas vezes realizadas no contexto de redes universitárias de investigação. Constituem quadros de referência, para essas análises comparativas, as tipologias de regimes de Estados-providência que têm vindo a ser produzidos e aos quais vamos dar, de seguida, alguma atenção.

3.2 Esping-Andersen e os três mundos do capitalismo de bem-estar

É questionável se o trabalho empírico que tem sido realizado por muitos autores e que tem conduzido à criação de tipologias de regimes de Estado-providência tem valor teórico, havendo quem defenda que “uma ciência empírica madura enfatiza a construção de teorias e não a formulação de tipologias” (ARTS & GELISSEN, 2002:139). Mas alguns trabalhos de investigação com esta preocupação têm sido dirigidos com vista a propor tipos *ideais*, ou seja, *modelos* de Estados-providência, significando isto que se pretendem identificar princípios fundamentais em que assentam os Estados-providência, sendo certo que a realidade tem natureza híbrida, podendo-lhe corresponder formas mistas destes modelos, tipos ideais ou *regimes* de Estado-providência. Ao fazê-lo, na identificação destes princípios, estamos perante trabalho teórico.

Uma das primeiras propostas de regimes de Estado-providência deve-se a TITMUS (1974). Segundo este autor, haveria três modelos de política social: i) o modelo de estado de bem-estar residual (*residual welfare model*), segundo o qual a intervenção do Estado na satisfação das necessidades sociais só tem lugar se, e/ou quando, tal não ocorrer através da família e do mercado; será um papel de última instância do Estado, com carácter subsidiário e temporário relativamente ao sector privado lucrativo e informal (família) na sociedade; ii) o modelo de mérito económico (*Industrial Achievement-Performance model*), em que a satisfação das necessidades sociais se faz de acordo com o mérito e a produtividade do trabalhador; é um modelo de bem-estar que faz depender a realização dos direitos sociais dos resultados económicos de cada cidadão; iii) o modelo redistributivo institucional (*Industrial Redistributive model*), em que o Estado assume um papel (institucional) de primeira instância na provisão do

bem-estar, garantindo a provisão universal do bem-estar. Trata-se, como se vê, de uma tipologia de formas *ideais* de provisão de bem-estar, muito centrada na apreciação do sistema de valores presentes na oferta de serviços sociais. As abordagens posteriores assentam em perspectivas diferentes, como veremos.

Uma das contribuições mais importantes para a literatura sobre regimes de Estados-providência deve-se a ESPING-ANDERSEN (1990). Segundo este autor, o Estado-Providência é um certo tipo de estado democrático, assente num conjunto de princípios constitutivos, não sendo uma mera adição de políticas sociais, mas antes um conjunto complexo de dimensões legais e organizacionais que configuram um *sistema*, e é nestes termos que deve ser analisado e compreendido. Deve ser entendido como um conjunto complexo de aspectos legais e organizacionais, sistematicamente interrelacionados, em que é possível identificar princípios subjacentes às formas como o Estado, o Mercado e a Família se interrelacionam nesse sistema.

Os Estados-providência são construções sociais que resultam de uma evolução histórica (lutas sociais, reformas, etc) que originaram a sua aglomeração em *três clusters*, a que correspondem três lógicas distintas de princípios e formas organizativas desses sistemas, isto é, três tipos *ideais* ou modelos de Estado-providência: 1) o modelo *conservador-corporativo*; 2) o modelo *social democrata*; 3) o modelo *liberal*. A identificação, no momento actual, desses *clusters* de Estados-Providência que resultaram desse processo histórico pode ser feita com base em três critérios: i) a qualidade dos direitos sociais; ii) a natureza da estratificação social; iii) a relação entre o Estado, o Mercado e a Família. Dedicemos alguma atenção a cada uma destas dimensões de análise.

desmercadorização

A análise da qualidade dos direitos sociais, segundo Esping-Andersen, assenta no uso do critério de *de-commodification* (ou *desmercadorização*) dos direitos sociais, que permite analisar em que medida “um serviço social ou uma transferência de recursos é atribuída como um direito e pode manter e garantir a sua realização sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1990:21-22). Trata-se de um conceito que Esping-Andersen colheu, como fonte inspiradora, de POLANYI (1944), conceito que foi mais tarde retomado por OFFE (1984) na análise das contradições existentes num sistema capitalista com instituições de provisão de bem-estar.

Segundo Esping-Andersen, “a razão de ser da política social moderna situa-se no processo pelo qual quer as necessidades humanas quer a mão-de-obra se tornaram mercadorias e, portanto, o nosso bem-estar ficou dependente da nossa relação com o dinheiro” (ESPING-ANDERSEN, 1990:35). De facto, estando a satisfação das necessidades dependente da compra de bens e serviços no mercado, a capacidade de realização de direitos básicos está dependente da distribuição do rendimento. Sendo o trabalho uma mercadoria, objecto de troca também em mercados, estamos numa situação de completa dependência da realização de direitos sociais relativamente ao mercado, que cria uma dupla mercadorização: das necessidades (no mercado de bens e serviços) e das pessoas (no mercado de trabalho). Um programa de política social tem um *potencial de desmercadorização* tão mais elevado “quanto mais o acesso a esse programa for fácil (i.e., sujeito a poucas restrições) e a garantia do direito a um nível de vida adequado estiver garantido, independentemente da duração e sucesso da carreira profissional anterior, da prova de necessidade ou de contribuição financeira prestada” (op. cit, p. 47).

O potencial de desmercantilização de um programa social é tão mais elevado quanto maior for a taxa de substituição de rendimento, pois se esta taxa de substituição for reduzida, isto é, se o nível dos benefícios sociais for inferior ao nível do rendimento de actividade que vem substituir (por exemplo, comparando o nível de subsídio de desemprego com o salário auferido antes do desemprego, ou o valor da pensão de reforma em comparação com o salário antes da reforma), isto traduz-se numa maior

dependência do nível do benefício social relativamente ao rendimento obtido na actividade económica e, portanto, um menor grau de desmercadorização do direito.

Há diferenças significativas entre os países europeus no que respeita a formas de atribuição do direito a transferências sociais, que correspondem a distintos graus de desmercadorização dos direitos. Nos países anglo-saxónicos há uma tradição de atribuição assistencialista de benefícios sociais, dependendo essa atribuição de prova de carência de meios (*means-tested benefits*). Este tipo de benefícios, que existem genericamente em todos os países europeus, não desmercadoriza os direitos sociais, pelas restrições que coloca ao seu acesso e, também, normalmente pela sua diminuta generosidade. A natureza assistencial traduz-se no facto de este programa social actuar como garantia do direito em última instância, colocando portanto no rendimento da actividade económica, em primeira instância, a base económica em que assenta a realização do direito. Esta função social do Estado corresponde ao modelo residual de política social, segundo Titmuss, como vimos atrás.

Outro tipo de transferências sociais, cujas raízes se encontram na tradição dos seguros sociais originalmente criados na Alemanha de Bismark, são aqueles que, como as pensões de reforma, subsídios de desemprego, entre outros, são atribuídos a quem tiver tido uma carreira contributiva com uma duração mínima fixada por lei, sendo o benefício calculado em função da remuneração do trabalhador. O acesso a este tipo de prestação social está dependente, numa lógica actuarial, da prestação do trabalhador no mercado de trabalho: quanto mais longa tiver sido a carreira profissional que originou contribuições para o sistema e quanto maior for o salário, tanto maior o benefício social. Neste tipo de benefício, que se enquadra na categoria do modelo de mérito, de *Industrial Achievement-Performance model*, segundo Titmuss, o grau de desmercadorização é tanto maior quanto menos dependente estiver da lógica actuarial em que assenta, isto é, quanto menos tempo for exigido para ter direito ao benefício, quanto menos dependente estiver do nível salarial e quanto maior for o nível de generosidade da transferência (isto é, quanto mais elevada for a taxa de substituição do rendimento).

Nos modernos Estados-providência encontramos outro tipo de transferências originárias nos princípios universalistas de raiz Beveregiana, em que o acesso aos

programas sociais é um direito de cidadania, independente da quantidade e qualidade da prestação no mercado de trabalho. Corresponde ao modelo redistributivo institucional (*industrial redistributive model*) segundo Titmuss, e encontra-se bem representado nos países nórdicos. É neste tipo de programas sociais que encontramos um mais elevado nível de desmercadorização dos direitos sociais.

ESPING-ANDERSEN (1990) realizou uma análise empírica da *desmercadorização* para um conjunto de 18 países que estudou, através da selecção de um conjunto de indicadores sobre três prestações que permitem caracterizar que permite caracterizar os sistemas através dos riscos sociais cobertos: as pensões, o subsídio de doença e o subsídio de desemprego. Pretendeu medir o *potencial de desmercadorização* das políticas sociais através das regras de acesso aos benefícios sociais (regras de elegibilidade, como medida das restrições aos direitos) e pelo grau de substituição do rendimento dessas prestações sociais. Obteve, como resultado, três grupos de países: a) com nível de desmercadorização *elevado*, acima da média do conjunto (Áustria, Bélgica, Países Baixos, Dinamarca, Noruega e Suécia); b) com nível de desmercadorização *próximo da média* do conjunto dos países estudados (Itália, Japão, França, Alemanha, Finlândia, Suíça); c) com nível de desmercadorização *baixo*, inferior à média do conjunto dos países (Austrália, EUA, Nova Zelândia, Canadá, Irlanda e Reino Unido). Verifica-se, em termos de análise empírica, o que se conhece das marcas da história dos Estados-providência no mundo actual.

estratificação social

Outra importante dimensão de análise, que permite identificar princípios distintos entre os diferentes Estados-providência, é o grau e tipo de estratificação social que consagra. De facto, “os Estados-providência são instituições fundamentais na estruturação de classe e da ordem social. Os aspectos organizativos do Estado-providência ajudam a determinar a articulação da solidariedade social, das divisões de classe e da diferenciação de estuto” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 55). Ao observar os diferentes Estados-providência no mundo actual, Esping-Andersen (1990) reconhece existirem três modelos, ou tipos ideais, de estratificação: a) modelo conservador; b) modelo liberal; c) modelo social-democrata. Vejamos cada um deles em particular.

O que caracteriza o modelo conservador de política social é o facto de os programas sociais reterem e conservarem, pela forma como estão concebidos e organizados, as relações de estatuto social existentes na sociedade. Na actualidade encontramos duas formas, que podem coexistir no mesmo Estado-providência, mas que tem origens históricas distintas: o estatismo e o corporativismo. As formas de paternalismo estatista, próprio dos sistemas Bismarkianos de protecção social, encontra a sua origem na forma como os seguros sociais criados na Alemanha no final do sec. XIX serem geridos pelas autoridades públicas, numa lógica instrumental da autoridade central (monárquica) da ordem social. O corporativismo tem a sua origem nas organizações corporatistas medievais e incorporadas, nos tempos modernos, em princípios mutualistas e de associativismo corporativo. Não é por acaso que é nos países continentais da Europa que surgem estas formas embrionárias de um modelo corporativo de protecção social, já que é nestes países que se verificam processos de industrialização mais tardios e, por outro lado, onde é mais forte a influência da Igreja Católica (é relevante, a este respeito, o princípio católico da subsidiaridade). O reconhecimento estatal das diferenças de estatuto e de privilégios e, por outro lado, a existência de grupos organizados com base em estatutos diferenciados, vem originar formas de protecção social com esquemas de seguro social igualmente diferenciados. Esta é uma das características do modelo conservador-corporatista de protecção social, tal como o conhecemos actualmente nos países da Europa continental.

O modelo liberal de política social constitui uma forma oposta às formas de conservadorismo próprio dos regimes anteriores, de peso significativo do Estado. O modelo liberal clássico, pelo contrário, caracteriza-se pelo primado do mercado, e a adesão livre aos seus mecanismos, como forma de organização da produção do bem-estar, cabendo ao Estado um papel mínimo na garantia de direitos sociais. Sem Estado não haverá garantia de protecção de privilégios de classe. Mas com o mercado, geram-se os privilégios e as diferenciações que resultam do seu próprio funcionamento enquanto mecanismo de produção de bem-estar. Uma das características do Estado liberal é o de garantia, em última instância, de protecção contra riscos sociais. Uma forma de o fazer é através de programas sujeitos a condição de recursos (*means tested benefits*), característico de um Estado residual. As desigualdades que o mercado gera são replicadas no sistema liberal de protecção social, e que se caracterizam por formas dualistas de protecção, com a prevalência de

formas estigmatizantes de protecção de riscos sociais próprias dos programas de natureza selectiva que caracterizam este modelo de política social. Este modelo origina “uma curiosa mistura de individualismos auto-responsáveis e dualismos: um grupo na base da escala social que depende de formas de protecção social estigmatizantes; um grupo de classe média que são predominantemente os clientes de formas de seguro social; e finalmente um grupo privilegiado capaz de tirar partido do mercado para garantir o seu bem-estar” (Esping-Andersen, 1990: 65).

Finalmente, o modelo social-democrata, ou de princípios socialistas. É nos países nórdicos que se concretizam muitos dos ideais socialistas surgidos na literatura do sec. XIX e nas lutas operárias do início do sec. XX, traduzido nos princípios de universalismo popular como extensão e consolidação dos direitos democráticos nos anos 1920s. Esta coincidência entre o universalismo e a democracia nos países escandinavos (finais do sec. XIX e nos primeiros anos do sec. XX) constitui um facto marcante para o surgimento de formas avançadas do modelo social-democrata de política social.

ESPING-ANDERSEN (1990) conduziu um trabalho empírico sobre os 18 países estudados para caracterizar os modelos de estratificação social que os caracteriza, tendo construído indicadores que permitam identificar, nos Estados-Providência, princípios *corporativistas* (em que medida a segurança social é diferenciada e segmentada em programas distintos de acordo com diferentes estatutos socio-profissionais), *liberais* (a natureza residual do Estado através de um peso mais relevante de benefícios *means-tested* e o maior grau de responsabilidade individual na cobertura de riscos sociais) ou *social-democratas* (grau de universalismo das prestações e um maior igualitarismo nas prestações sociais). Através destes indicadores, ESPING-ANDERSEN (1990) concluiu pela existência de vários grupos de países com níveis elevado, médio e baixo de conservadorismo, liberalismo e social-democracia. Assim, dos 18 países estudados, são países com a) elevado grau de *conservadorismo*: Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Itália; b) elevado grau de *liberalismo*: Austrália, Canadá, Japão, Suíça, EUA; c) elevado grau de *social-democracia*: Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega e Suécia.

relação entre o Estado e o Mercado

Outra dimensão importante para a caracterização dos regimes de Estado-providência é a repartição, entre o sector público e o sector privado, na protecção social, que constitui “o contexto estrutural da desmercadorização, dos direitos sociais e da estratificação social dos regimes de bem-estar” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 80). Com base num conjunto de indicadores sobre a composição pública e privada dos regimes de pensões, o autor confirma a existência de três grupos distintos de regimes de pensões: a) sistemas predominantemente públicos, em que o elemento privado de mercado tem natureza marginal, mas em que a segurança social tende a ser marcada por interesses profissionais, em particular de funcionários públicos (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Itália e Japão); b) sistemas residuais, em que o mercado tende a prevalecer (Austrália, Canadá, Suíça, EUA); c) sistemas universalistas, em que os direitos sociais são garantidos a toda a população, erradicando privilégios de estatuto e de mercado (Nova Zelândia, Noruega, Suécia e, ainda que de forma menos clara, a Dinamarca e os Países Baixos).

os regimes de Estado-providência

ESPING-ANDERSEN (1990) conclui assim, da conjugação destes três critérios de análise, aos três regimes de Estados-providência, que podemos sintetizar da seguinte forma:

a) Regime Social-Democrata

Trata-se de um regime, a que pertencem a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, caracterizado por um elevado grau de desmercadorização e onde são dominantes os princípios sociais-democratas de estratificação social, constituído por um conjunto de benefícios sociais universais, generosos e altamente redistributivos, não dependentes das contribuições individuais. A política social é dirigida à maximização das capacidades de independência individual, em particular o encorajamento da participação feminina no mercado de trabalho (especialmente no sector público), e em que a promoção do emprego aparece como condição de sustentação económica da solidariedade geral.

b) Regime Liberal

É um regime de que fazem parte os EUA, o Canadá, a Austrália, o Reino Unido e a Irlanda. Tem um reduzido nível de desmercadorização, em que o funcionamento do mercado é encorajado pelo Estado, quer directa e activamente (por esquemas privados de Segurança Social) quer indirecta e passivamente (através de *means-tested benefits*, benefícios sociais modestos para a população que comprovadamente necessite de apoio). Segue princípios liberais de estratificação social, com uma estrutura dual da sociedade (em que existe uma minoria de baixos rendimentos, dependente da assistência, coexistindo com grupos populacionais dependentes da segurança social privada), sendo os programas sociais em geral pouco redistributivos. Neste regime, a população feminina é encorajada a participar no mercado de trabalho (particularmente no sector dos serviços).

c) Regime Corporativo

Pertencem a este regime a Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Países Baixos e Luxemburgo. Apresentam um nível moderado de desmercadorização, e são caracterizados por princípios corporatistas e estatistas de estratificação social, com benefícios de substituição de rendimentos baseados no estatuto socio-profissional (solidariedade estrita, de base profissional), em que está presente a influência da política social de inspiração católica, segundo o princípio da subsidiariedade (em que ao Estado compete intervir apenas quando se tiver esgotado o papel da família, em termos de capacidade para gerir os riscos sociais. A participação feminina no mercado de trabalho é desencorajada, preservando-se os estatutos familiares tradicionais de homem *bread-winner* (principal fonte do sustento familiar).

3.3 Variedade de tipologias de Estado-providência

O trabalho teórico e de verificação empírica de Esping-Andersen, acabado de apresentar, constituiu uma referência fundamental para as análises comparativas de Estados-providência, nos vários sentidos apresentados no início deste capítulo. A sua tipologia de regimes de Estado-providência não só constitui uma referência fundamental para estes estudos, como constituiu também o ponto de partida para trabalho teórico e empírico posteriores, tendo por base múltiplas críticas a que foi

sujeito pela orientação teórica seguida ou pela natureza incompleta que assume para a literatura sobre este tema. Entre os surveys recentes sobre esta literatura, devem consultar-se os textos recentes de ARTS & GELISSEN (2002) e ARCANJO (2006).

Uma das críticas à obra de ESPING-ANDERSEN (1990), que surgiu logo após a sua publicação, foi o facto de a tipologia proposta por este autor não permitir a classificação dos países do sul da Europa. Este autor inclui a Itália no conjunto dos países de regime conservador-corporatista o que poderia conduzir à inclusão, nesta categoria, de outros países do Sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) cujos modelos predominantes de protecção social, pelas suas origens históricas, poderiam ser classificados neste grupo e que, além disso, têm outras características comuns, designadamente a influência católica (se exceptuarmos a Grécia) e forte “*familiarismo*”, um conceito que é posteriormente trabalhado por ESPING-ANDERSEN (1999) para significar “um regime de bem-estar que afecta o máximo de obrigações de bem-estar à família” (op.cit, p.45). Mas outros autores consideraram que, por estas características próprias dos países do Sul, estes constituiriam uma sub-categoria do tipo continental-conservador de Estado-providência, às quais se deveria acrescentar o facto de serem Estados-providência rudimentares, com uma história mais recente e portanto com um menor grau de maturidade dos sistemas de protecção social. Daí que talvez fizesse sentido considerar-se como formando uma categoria própria de regime de bem-estar.

Uma das primeiras reacções à tipologia de Esping-Andersen propondo uma tipologia alternativa foi de autoria de LIEBFRIED (1992), defendendo a existência de quatro “regimes de pobreza”, um critério entendido como relevante para este autor, significando este conceito as diferentes funções que as instituições de Estado-providência têm no combate à pobreza nos seus países. Haveria assim, segundo este autor, quatro regimes de bem-estar que corresponderiam, nos termos do critério escolhido, diferentes modelos de política social em que se realizaria a cidadania social: i) o modelo “moderno”, do regime *escandinavo*, com direito ao trabalho e à garantia da provisão do bem-estar, que se caracteriza por ser um modelo de Estado-providência empregador (políticas sociais activas) de primeira instância e compensador (políticas sociais passivas, de natureza reparadora) de última instância; ii) modelo “institucional”, do regime *bismarkiano*, que consagra o direito à segurança

social, estritamente ligado ao mercado de trabalho, um modelo de Estado-providência compensador de primeira instância e empregador de última instância; iii) modelo “residual”, próprio do regime *anglo-saxónico*, que consagra o direito às transferências, compensador de última instância; iv) o modelo “rudimentar”, característico de um modelo próprio dos países do Sul da Europa e que o autor designa por *Latin-Rim* e que se caracteriza por não ter direitos sociais plenamente institucionalizados, particularmente no que respeita a mínimos sociais ou, para usar a expressão do autor, uma promessa não completamente institucionalizada.

Repare-se que a classificação de Liebfried assenta em critérios distintos dos seguidos por Esping-Andersen e visa, pois, objectivos de análise diferentes. Enquanto Esping-Andersen baseia a sua classificação nos critérios de qualidade dos direitos sociais, estratificação e articulação entre o Estado e o Mercado que caracterizam os sistemas de protecção social, tal como se podem actualmente observar e que resultam dos processos históricos que estão na sua origem, Liebfried lança um olhar sobre os Estados-providência no que respeita a um aspecto particular, ainda que bastante relevante, dos Estados-providência: a forma como incorporam a pobreza e os direitos sociais de quem está próximo dos níveis mínimos do bem-estar. O surgimento de um “quarto modelo” (do Sul da Europa) para um quadro tipológico mais completo dos Estados-providência viria a ser abordado e desenvolvido por outros autores, como veremos adiante.

Outra reacção tem a ver com a forma como os países Austrália e Nova Zelândia são classificados por Esping-Andersen, na categoria de regime liberal de Estado-providência. Trata-se de uma crítica formulada por CASTLES & MITCHELL (1993) que questionam que se considerem exclusivamente as transferências sociais como instrumento redistributivo que caracteriza os Estados-providência, havendo mecanismos de regulação das desigualdades do rendimento ao nível da formação do rendimento primário (controlo salarial e segurança do emprego) que, tendo efeitos significativos sobre as desigualdades e a pobreza, antecipam e tornam menos necessários os mecanismos redistributivos do rendimento disponível. Embora neste países as transferências *means-tested* tenham importância muito significativa, as orientações políticas de esquerda, determinantes para processos correctores de desigualdades do rendimento primário, levam os autores a considerar não adequada a

classificação destes países no regime “liberal”. Propõem assim uma classificação nas seguintes categorias, em que o peso das despesas, do seu financiamento por impostos e seu efeito equalizador são usados como critérios: i) *liberal*, em que o nível de despesas é baixo, não dispondo de instrumentos de política social que corrijam as desigualdades do rendimento; ii) *conservador*, com níveis elevados de despesa social, mas com instrumentos de correcção das desigualdades com pouca expressão; iii) *hegemonia de não-direita (esquerda) política* (“non-right hegemony”), em que existe um nível elevado de despesa, dispondo de instrumentos de política social de correcção das desigualdades do rendimento; iv) *radical*, que são países em que, como na Austrália e a Nova Zelândia, têm baixos níveis de despesa social e conseguem reduzir a desigualdade dos rendimentos “antes” dos impostos e transferências (isto é, reduzem a desigualdade do rendimento primário).

É interessante destacar outra contribuição, no final dos anos 1990s, devida a KORPI & PALME (1998), desta vez assente num conjunto de critérios considerados muito relevante para se poder compreender os aspectos institucionais de funcionamento do Estado-providência. Estes autores consideram que as diferenças que os Estados-providência apresentam nestes aspectos institucionais reflectem o diferente papel que desempenham, na sociedade, os conflitos entre diferentes grupos de interesse. As estruturas institucionais existentes permitem, por outro lado, estabelecer quadros de definição de interesses e identidades entre grupos de cidadãos, que se reflectem no desenho das políticas de protecção social. Observando programas sociais, estes autores consideraram como critérios para identificar estas dimensões institucionais, na perspectiva teórica em que se situam, as condições de acesso ao programa, os princípios presentes no método de cálculo dos benefícios sociais e o modo de governação do programa. Propuseram então os seguintes tipos de Estado-providência: i) *Segurança Básica*, onde se encontram países tão diversos como o Reino Unido e Irlanda, ou a Dinamarca, Holanda e Suíça ou o Canadá, os EUA e Nova Zelândia, e em que as condições de acesso se baseiam na cidadania *ou* nas contribuições, em que o benefício tem natureza uniforme (*flat-rate benefit*); ii) *Corporatista*, para vários países do Continente Europeu (França, Alemanha, Austria, Bélgica e Itália) e o Japão, em que as condições de acesso se baseiam na categoria profissional do titular *e* na participação na actividade económica, em que o benefício é calculado em estreita relação com o salário auferido (*earnings-related benefit*); iii) “*Encompassing*”,

relativo a países escandinavos como a Finlândia, a Noruega e a Suécia, em que o acesso ao programa se baseia na cidadania e na participação na actividade económica, sendo o valor da transferência é calculado segundo o princípio do benefício uniforme (*flat-rate benefit*) e segundo o princípio da relação com o salário (*earnings-related benefit*); iv) *Selectivo* (“targeted”), como a Austrália, em que o acesso ao programa depende do exercício da prova de condição de recursos, sendo o valor da transferência calculado de acordo com o princípio do benefício mínimo; v) *Voluntário com subsídio estatal* (“*Voluntary State Subsidized*”), em que as condições de acesso se baseia no princípio de adesão (voluntária) ao programa e no valor das contribuições, sendo a transferência social calculada segundo o princípio do benefício uniforme (*flat-rate benefit*) ou o princípio da relação com o salário (*earnings-related benefit*).

Algumas destas críticas viriam a ser tomadas em consideração por Esping-Andersen que, em obra posterior (ESPING-ANDERSEN, 1999) incluiria nas suas análises a dimensão do “familiarismo” para caracterizar os Estados-providência, sendo assim um reconhecimento de especificidades dos países do Sul da Europa e de que os critérios presentes na sua obra original não os permitiam considerar. Esping-Andersen, aliás, apresenta o conceito de *desfamiliarização* (“de-familialization”) como conceito paralelo ao de *desmercadorização* (“de-commodification”), numa análise que faz do papel da família e, nela, do papel da mulher na provisão do bem-estar, e “em que medida as famílias absorvem riscos sociais” (op. cit., p. 51). Por nível ou grau de *desfamiliarização*, Esping-Andersen entende o nível ou grau de *redução* em que os cidadãos se encontram na sua dependência relativamente aos cuidados da família em termos de provisão de bem-estar. Esta *desfamiliarização* pode ser conseguida fazendo transitar esses cuidados familiares para o mercado (comprando serviços até aí prestados pela família) ou para as instituições do Estado-providência (pelo fornecimento de serviços públicos de provisão de bem-estar). O conceito de “*desfamiliarização*” estaria assim relacionado com o de “*desmercadorização*”: um regime de bem-estar que seja *desfamiliarizante*, ao reduzir o esforço de produção de bem-estar requerido à família, gera condições para os membros da família, em particular a mulher, se *mercadorizarem* (participação no mercado de trabalho). Este seria, então, um conceito a acrescentar na caracterização dos regimes de Estado-providência em que, além do modelo de Estado-providência, se deveria acrescentar a dimensão “relevância da família” no *welfare mix*.

Outra tipologia de Estado-providência que, pelo uso generalizado que vem sendo feito nos textos da Comissão Europeia, se tornou muito conhecida, deve-se a FERRERA (1996). A sua construção assenta em quatro critérios de identificação: 1) a cobertura de riscos e elegibilidade; 2) a estrutura dos benefícios; 3) os mecanismos de financiamento; 4) as configurações institucionais. A tipologia de ferrera traduz-se nas seguintes quatro categorias de Estado-providência, cuja caracterização estatística é feita em FERRERA, HEMERIJCK & RHODES (2000): i) *Escandinávia*, “em que a protecção social é um direito de cidadania, a cobertura é universal e todos têm direito às mesmas prestações de base (elevadas, quando comparadas com os padrões internacionais) (...), oferecem um vasto leque de serviços sociais públicos e medidas activas de emprego, que explicam as elevadas taxas de actividade quer de homens quer de mulheres (...) e a receita fiscal desempenha um papel importante (embora não exclusivamente) no financiamento das despesas sociais” (op.cit., pp. 36-38); ii) *Reino Unido* (na verdade, incluindo também a Irlanda), em que “a cobertura da protecção social é muitíssimo inclusiva, embora não completamente universal (excepção feita aos serviços de saúde)” (op.cit, p. 42), e em que a assistência social, com prestações sujeita a condição de recursos (*means tested*) tem relevância; iii) *Europa Continental*, em que os benefícios sociais são proporcionais ao salário auferido e o financiamento assenta nas contribuições, segundo uma lógica predominante de seguro, muitas vezes com regras de cálculo diferenciadas por categorias socioprofissionais, em que a cobertura é bastante inclusiva, ainda que fragmentada por lógicas corporativas, e as taxas de substituição do rendimento são elevadas; iv) *Europa do Sul*, com uma forte influência bismarkiana na sua génese, mas apresentando um grau de desenvolvimento rudimentar, que importa analisar com alguma atenção particular, dada a sua natureza específica e, como se viu acima, a natureza polémica que apresenta a argumentação sobre a sua existência como categoria autónoma.

3.4 A Europa do Sul: realidade ou modelo?

Uma questão que tem preocupado vários investigadores, como se viu na secção anterior, é o de saber se as tipologias de Estado-providência devem incluir a explicitação de um modelo próprio dos países do Sul da Europa ou se aquelas tipologias que o não façam são suficientemente abrangentes para neles incluírem estes países os quais, neste caso, não teriam nenhuma característica específica para além das que essas tipologias revelam. Neste caso estaríamos perante um conjunto de países cujas características do Estado-providência diferem apenas em termo de *grau* de outros modelos, ou regimes, de Estado-Providência (designadamente dos países da Europa Continental, de tipo corporativo). Será, pelo contrário, que os critérios usados por essas tipologias não são suficientes para abranger estes países, de tal modo que poderíamos falar num modelo de Estado-providência do Sul da Europa?

Vimos que esta foi a orientação seguida em FERRERA (1996) e FERRERA, HEMERIJCK & RHODES (2000). Viu-se também, na secção anterior, que ESPING-ANDERSEN (1999) introduziu a dimensão familiar de análise da provisão de bem-estar para ter em consideração a realidade dos países do Sul da Europa. Importa ver, com mais algum pormenor, o que caracteriza este conjunto de países, quer no que têm em comum entre si, quer o que os distingue, como grupo, do conjunto dos outros países no que respeita à provisão do bem-estar.

Fixemos então a nossa atenção nos países classificados como Europa do Sul por FERRERA, HEMERIJCK & RHODES (2000), isto é, Portugal, Espanha, Grécia e Itália. Observando o que os caracteriza em comum, podemos considerar vários aspectos relevantes para a produção do bem-estar (SILVA, 2002). São países que, em termos dos seus processos históricos, experimentaram regimes autoritários durante uma parte importante do sec. XX, precisamente durante o período de nascimento e difusão do Estado-providência na Europa. As suas transições para a democracia ocorreram, em alguns destes países em períodos bastante próximos entre si. A ausência de um movimento operário, durante o período das ditaduras vividas por esses países, caracterizam o contexto político em que as suas instituições de provisão do bem-estar foram criadas e determinaram algumas das suas características.

Acresce que, em alguns destes países, que o desenvolvimento das instituições do Estado-providência ocorrem numa fase de crescimento económico (a partir dos anos 1950s). A par disso, a influência da Igreja Católica e de alguns princípios do pensamento social da Igreja e, bem assim, do pensamento e acção do corporativismo, leva a que assumam bastante visibilidade a sua influência, e a semelhança entre alguns destes países, no desenho das suas políticas sociais: o princípio da subsidiariedade, o papel da família patriarcal na provisão do bem-estar, a articulação e boa convivência entre os interesses do capital e do trabalho, o papel assistencial do Estado supletivo do que deve caber à sociedade civil, pelos princípios e práticas das instituições de mutualidade e de caridade.

Para alguns destes países (Grécia, Espanha e Portugal), as suas transições para a democracia foram rápidas e acompanhadas por importantes reivindicações e o surgimento, em soluções políticas tomadas, de ideias igualitaristas. Pode mesmo considerar-se que “as políticas sociais foram um elemento decisivo na procura de consenso e na legitimação dos regimes democráticos, na medida em que as reivindicações sociais, podendo ser expressas, tinham, ainda que parcialmente, de ser concretizadas de forma a legitimar e consolidar os novos regimes” (SILVA, 2000:36).

Há assim especificidades que caracterizam o conjunto dos países do Sul da Europa que permitem compreender que possam ter algumas características comuns, distintas dos outros países onde nasceram as primeiras instituições do Estado-providência. Ainda que as origens das instituições do Estado-providência nestes países esteja muito marcada pela família *bismarkiana* de protecção social, assente nos princípios do seguro social e das estruturas corporativas do seu tecido económico e social, o que nos levaria a considerar estes países como parte do regime conservador-corporativo de Estado-providência. Mas estes países têm características próprias que os distinguem dos outros países deste regime. Estas diferenças foram assinaladas por FERRERA (1996) e SILVA (2000) como argumentos para a defesa de um modelo próprio de Estado-providência destes países.

Estes países seguem, como se disse, pela sua origem histórica, princípios *bismarkianos* dominantes dos seus sistemas de protecção social, aproximando-se dos países do regime continental-corporativo, ainda que as despesas sociais representem

uma percentagem menor do PIB. Mas, o que é mais significativo, apresentam grande fragmentação nos sistemas de pensões, com taxas de substituição do rendimento muito elevadas para alguns grupos sócio-profissionais, existendo grupos em que os níveis de protecção social são mais incipientes, com prestações sociais baixas, para os trabalhadores irregulares, não qualificados e de baixos salários, e os que trabalham na economia informal. Mas, a par deste dualismo de protecção social, encontramos sistemas de saúde públicos e universais, resultado das transformações democráticas sofridas e dos ideais universalistas e igualitaristas que os caracterizaram. Mas o “baixo grau de penetração das instituições públicas de protecção social” que caracteriza estes países e frequentemente acompanhado de formas de particularismo institucional, de clientelismo político, e “em que os partidos políticos, designadamente aos níveis regional e local, trocam favores e benefícios por apoio político” (SILVA, 2000:41).

3.5 As reformas e o futuro do Estado-providência na Europa

Os Estados-providência têm vindo, nos últimos anos, a ser sujeitos a significativas pressões financeiras. Estas pressões têm originado reformas dos sistemas de protecção social. Tal como identificámos padrões de intervenção social do Estado (modelos de Estado-providência), importa agora ver até que ponto existem padrões de alteração dessas formas de intervenção, isto é, padrões de reforma dos Estados-providência. Contribuições muito significativas têm sido dadas por PIERSON (2001a, 2001b) para esta reflexão, justificando-se a apresentação de algumas das ideias fundamentais deste autor.

Segundo PIERSON (2001a), “os Estados-providência enfrentam pressões financeiras sem precedentes, que estão essencialmente relacionadas com um conjunto de mudanças *‘pós-industriais’* que têm ocorrido no seio das democracias industriais avançadas, em que os perfis do emprego nas sociedades mais avançadas se têm tornado mais baseados no sector dos serviços, os Estados-providência mais maduros, as populações mais envelhecidas e em que têm também ocorrido alterações radicais nas estruturas familiares” (p. 82). São assim, como muitos outros autores reconhecem, quatro factores muito significativos pressão sobre os regimes de Estado-providência que importa analisar.

Embora frequentemente se aponte para causas externas, são essencialmente factores de natureza endógena que têm provocado a redução do crescimento da produtividade do trabalho nas economias ocidentais mais avançadas. Um dos factores que tem sido apontado para esse abrandamento é a profunda alteração da estrutura de emprego, que se tem deslocado da indústria para os serviços, um sector onde os crescimentos da produtividade do trabalho são mais difíceis de conseguir, facto reconhecido por muitos economistas, e que os dados estatísticos comprovam. O menor crescimento económico que este facto provoca tem, naturalmente, efeitos sobre a provisão do bem-estar, quer pela maior contribuição que terá sobre o desemprego, quer pelo efeito adverso sobre as receitas fiscais.

Como alguns autores salientam, os governos confrontam-se com o “trilema de uma economia de serviços”, pela dificuldade em conciliar objectivos de crescimento do emprego, de equidade dos ganhos salariais e de controlo orçamental, três objectivos de política económica que os governos pretendem alcançar, mas que conflituam entre si. Para que o emprego no sector dos serviços possa crescer, ou se espera que tal aconteça no sector privado à custa de um agravamento das desigualdades salariais, ou através de um crescimento do emprego no sector público, agravando-se o deficit orçamental. PIERSON (2001a) identifica diferentes respostas a este trilema nos vários regimes de Estado-providência: enquanto nos Estados-providência social-democrata o crescimento do emprego ocorreu através da expansão do sector público, não agravando as desigualdades salariais, mas à custa de um agravamento orçamental, os regimes liberais fizeram esse crescimento no sector privado, à custa de um agravamento da desigualdade e da pobreza e os regimes da Europa Continental controlaram o crescimento do sector público e, pela regulação acrescida do mercado de trabalho e de agravamento de custos fiscais, o crescimento do emprego no sector privado sofreu restrições, agravando-se o desemprego nestas economias.

Outro factor, também de natureza endógena, responsável por crescentes pressões financeiras sobre os Estados-providência é a crescente maturação dos sistemas de protecção social, o que significa um adensamento dos compromissos do Estado, impeditivos de qualquer redução de encargos com as despesas sociais. O envelhecimento da população é outro factor, com efeitos de agravamento das despesas sociais, quer na área das pensões quer na área dos serviços de saúde. Outro factor é o

conjunto de outras alterações demográficas e alteração das estruturas familiares e que se traduzem quer no aumento da taxa de actividade feminina, na redução das taxas de fertilidade, no aumento das famílias monoparentais e na diminuição da dimensão das famílias. Faremos, mais adiante (capítulo 5) referência mais aprofundada ao efeito destes factores sobre os sistemas de protecção social.

Há, assim, pressões fortes para a reforma dos sistemas de protecção social. E, sabendo-se que muitos dos factores acima referidos se sentem em todos os países, os seus efeitos podem ser diferentes entre esses países e também diferentes, entre esses países, as respostas políticas em termos da reforma dos sistemas. Tal como se fez atrás sobre os modelos de Estado-providência, cuja análise comparativa é essencial para a sua compreensão, o mesmo se pode dizer relativamente à necessidade de se fazerem análises comparativas dos processos de reforma dos sistemas.

Esta análise exige um quadro conceptual próprio, como foi o que PIERSON (2001b) introduziu na literatura do que este autor designou da “nova política” do Estado-providência. Segundo este autor, as alterações que os poderes políticos possam introduzir, através de reformas, nos Estados-providência, na perspectiva dos actores políticos actuantes nesses processos de reforma, são de três tipos: i) a re-mercadorização; ii) a contenção de custos; iii) a recalibragem. Vejamos o significado, para este autor, de cada um destes conceitos e, de seguida, a sua relevância para a análise comparativa das experiências de reforma.

O conceito de *re-mercadorização* parte do conceito, já atrás exposto e central na obra de Esping-Andersen, de mercadorização. Ocorre re-mercadorização se uma reforma se traduzir em “restringir as alternativas à participação no mercado de trabalho, quer restringindo a elegibilidade quer reduzindo benefícios” (PIERSON, 2001b:422). Quando se refere a *contenção de custos*, o autor quer significar uma política de austeridade nos gastos dos programas sociais, reduzindo as despesas em que incorre o Estado com estes programas. O conceito de *calibragem* refere-se a “reformas que visam tornar os Estados-providência mais consistentes com os objectivos e exigências actuais de provisão social” (p.425), e que pode ser conseguida por *racionalização* (isto é, modificando programas sociais, não alterando os seus objectivos e princípios que os enformam, mas adaptando-os a novas ideias que tenham entretanto surgido que

permitam melhor alcançar esses objectivos), ou por *actualização* (isto é, adaptando os programas sociais a novos objectivos e novas exigências sociais). A análise das reformas exigiria então que se fizesse a distinção entre estas diferentes modalidades de alteração dos Estados-providência, não sendo frequentemente fácil fazê-lo quando eles se traduzam no mesmo tipo de resultado: diminuição dos gastos sociais. É matéria de trabalho teórico muito recente e actual, certamente inacabado pelos debates teóricos que se travam nesta área e pelos ainda escassos trabalhos de análise concreta das reformas já realizadas. Mas é importante destacar o trabalho realizado por PIERSON (2001b: 431-456) na análise das características das reformas, numa perspectiva comparativa entre os países pertencentes aos três regimes de Estado-providência de Esping-Andersen. Apresenta-se um sumário deste resultados no Quadro 4.1.

Quadro 3.1

Os três mundos da reforma dos Estados-providência

	Liberal	Social-democrata	Conservador
Apoio político do Estado-providência	Moderado	Elevado	elevado
Pressões para efectuar ajustamentos	Moderadas	moderadas	elevadas
Agenda de reforma dos sistemas	Re-mercadorização/ contenção de custos	Contenção de custos/ recalibragem (racionalização)	Contenção de custos/ recalibragem (actualização)
Linhas de conflito	Neoliberal (“retrenchment” vs. mercadorização compensada)	Sem clivagem dominante; ajustamento incremental negociado	“stand pat” vs. reforma negociada

Tradução e adaptação pelo autor do Quadro 7.2 de PIERSON (2001b:455)

Os diferentes Estados-providência diferem em múltiplos aspectos mas, para efeitos da análise das suas configurações, é muito relevante a distinção que entre si se pode fazer no que respeita ao apoio político que as funções sociais do Estado têm nesses diferentes regimes. Nos *regimes liberais* esse apoio político é fraco, não havendo uma base de apoio forte às funções do Estado na provisão do bem-estar. Assistimos em alguns dos países deste regime a uma fraca organização e poder sindical, com

sistemas eleitoriais baseados em dois partidos (trabalhista/conservador; democrata/republicano), com governação de mono-partidário, com fraco apoio popular a soluções públicas de provisão, dada a institucionalização de soluções de mercado para a protecção social, o que enfraquece a apoio da classe média a soluções de provisão pública. Assumindo os gastos sociais um valor menor do que em outros regimes de Estado-providência, e dada a natureza dual deste regime e o moderado apoio político que o suporta, são também moderadas as pressões para efectuar ajustamentos. As reformas a que se assiste nos países deste regime são em grande medida do tipo re-mercadorização (reduzindo as condições de elegibilidade e do valor dos benefícios, muito visível nas alterações de subsídio de desemprego) ou de contenção de custo, não necessariamente associados a soluções neo-liberais envolvendo redução de direitos (algumas alterações feitas nos sistemas nacionais de saúde desses países). Estas alterações são, portanto, bastante conformes às características deste regime. Isto chega a ser visível ao observar as linhas de conflito que estas reformas geram nestes países, em que as soluções de “retrenchment” (redução da dimensão social do Estado), podem ser acompanhadas, ou complementadas, com soluções compensatórias para os grupos sociais mais desprotegidos da sociedade, como forma de protecção dos efeitos nocivos, para o seu bem-estar, destas reformas (mercadorização compensada).

Nos países de *regime social-democrata* de Estado-providência existe um elevado apoio político às funções sociais do Estado, que radica em organizações sindicais fortes e interventivas, em particular as relativas ao sector público, uma elevada participação da mulher no mercado de trabalho e na sociedade, com parceiros sociais activos e participativos no diálogo social. Sendo países com gastos sociais elevados, a população considera a provisão pública de serviços como importantes factores de bem-estar (nos serviços pessoais e de apoio à família, nos serviços de educação e formação para as políticas activas de emprego). Daí que sejam moderadas as pressões políticas para efectuar ajustamentos. E estes, quando são feitos, são de contenção de custos e recalibragem no sentido da racionalização. Não são reformas geradoras de clivagens sociais, assumindo as reformas um carácter de “ajustamento incremental negociado”. Na verdade, para estes países, “o seu maior problema no longo prazo é reconciliar a necessidade de prosseguir a contenção de custos com a manutenção da solidariedade em torno do Estado-providência” (PIERSON, 2001b:444).

No *regime conservador* de Estado-providência encontramos um apoio político forte às funções sociais do Estado. São muito relevantes as formas de protecção social associadas ao mundo do trabalho, em países em que o poder sindical é forte e em que há, nos seus sistemas eleitorais, formas de representação proporcional, raramente de governação mono-partidária, em que as classes médias se encontram politicamente representadas e em que a opinião pública apoia estas funções. Mas a arquitectura dos sistemas de protecção social torna-os vulneráveis às variáveis demográficas e económicas, levando a pressões elevadas no sentido dos ajustamentos das políticas, dados os riscos de sustentabilidade da realização dos direitos sociais no médio/longo prazo. Há assim linhas de conflito que se desenham entre grupos que pretendem conservar a sua situação e os que as pretendem reforma, o que neste contexto será de reforma negociada. Sendo as reformas de contenção de custos, assumem a forma de recalibragem por actualização, dada a natureza mutável dos riscos sociais, obrigando a redefinições dos programas sociais adaptando-os a esses novos riscos, comportando eventualmente novos objectivos e princípios organizativos.

É em torno destas questões que actualmente se desenvolvem algumas linhas de pesquisa sobre as alterações do Estado-providência onde sobressai, com bastante clareza, a necessidade de conduzir estas análises em termos comparativos, matéria em permanente actualização e constante debate teórico de que se pretendeu deixar apenas alguns traços actuais.

Leituras complementares

Como se disse no início deste capítulo, é muito abundante a literatura sobre regimes de Estado-providência e, em geral, de análise comparada de políticas sociais.. Por esse motivo, apenas se indicam algumas obras que justificam, por motivos indicados, leitura complementar, sem se ter como objectivo conhecer em profundidade as contribuições teóricas recentes nesta matéria.

Recomenda-se a leitura do trabalho seminal que constitui a grande obra de referência actual sobre esta matéria:

ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity

Centrados nesta obra, e a partir dela, aconselham-se três linhas de aprofundamento desta matéria. A primeira é a leitura de dois textos que procuram fazer *survey* da literatura que se lhe seguiu. O texto seguinte é de leitura obrigatória para quem pretender conhecer, ainda que de forma genérica, os contributos teóricos e empíricos sobre esta matéria:

ARTS, W., GELISSEN, J. (2002) Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2): 137-158

O texto seguinte, procurando também fazer uma leitura crítica da literature, inclui também referências aos ex-países de leste, em geral ainda ausentes nas obras mais conhecidas sobre estes assuntos:

ARCANJO, M. (2006), *Ideal (and Real) Types of Welfare State*. ISEG, Departamento de Economia, WP 06/2006/DE/CISEP

Uma segunda linha de desenvolvimento é contactar com outra tipologia, que vem sendo muito utilizada nos textos da Comissão Europeia:

FERRERA, M., HEMERIJCK, A., RHODES, M. (2000), *O Futuro da Europa Social*. CELTA Editora.

Finalmente, a terceira linha de desenvolvimento de leituras complementares dirige-se ao conhecimento da realidade dos países do Sul da Europa, a que pertence Portugal. Recomenda-se a leitura das duas obras seguintes:

FERRERA, M. (1996), The “southern model” of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37

SILVA, P. A. (2002), “O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 38, pp. 25–59.

O que se espera da leitura deste capítulo

- Que os leitores compreendam a importância das análises comparativas de política social, nas diferentes finalidades em que estas análises podem ser feitas e, nesse contexto, a necessidade de se utilizarem tipologias de Estado-providência, adequadas aos objectivos de análise em que se inserem;
- Que os leitores fiquem a conhecer a contribuição de Esping-Andersen no estudo de regimes de Estado-providência e para a construção de uma tipologia desses regimes, compreendendo os fundamentos teóricos em que assenta essa construção;
- Que os leitores fiquem a saber algumas das mais importantes contribuições posteriores sobre tipologias de Estado-providência, tendo percebido em que medida diferentes critérios ou orientações teóricas podem originar diferentes tipologias;
- Que os leitores conheçam as características dos Estados-providência nos países do Sul da Europa, em que medida as tipologias “clássicas”, correspondendo a modelos de Estado-providência, permitem representar estes países; que tenham opinião fundamentada sobre a existência, ou não, de um modelo “próprio” dos Estados-providência do Sul da Europa.

Palavras-chave

Os alunos deverão redigir, a partir da consulta de obras de referência, um parágrafo com o significado, em termos sintéticos, de cada um destes conceitos

(des)mercadoização de direitos / *(de)commodification*

estratificação social

Industrial Achievement-Performance model

Institutional Redistributive model

means-tested benefits

modelo conservador-corporativo

modelo liberal

modelo residual

modelo social-democrata / socialista

regime corporativo

regime de Estado-providência

regime liberal

regime social democrata

Questões para revisão e reflexão

1. Acha que poderia utilizar a tipologia de Esping-Andersen para analisar, em termos comparativos, as transformações recentes (reformas) da protecção social que têm ocorrido nos países europeus?
2. Acha que o conceito de (de)commodification pode ser utilizado para analisar a alteração da qualidade dos direitos sociais que decorram de uma reforma dos sistemas de protecção social ou de sistemas de saúde? Exempifique.
3. Acha que faz sentido falar-se de um “modelo” de Estado-providência do Sul da Europa?