



Volume 7, número 1, jan./abr., 2018
ISSN: 2317-0352

Estados (quase) sociais: Desafios prospetivos para o modelo social europeu Social (almost) States: Prospecting challenges for the European social model

Joaquim Fialho

Doutor em Sociologia. Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Sociologia da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora (Portugal). Investigador integrado do Cics. Nova- Centro interdisciplinar de ciências sociais.

E-mail: jfialho@uevora.pt.

Resumo

Este artigo faz uma incursão sobre a constituição e os modelos de Estado Social dos países da Europa. É realizada uma incursão pela gênese do Estado-Providência na Europa e a forma como se encontram os modelos sociais europeus. No seguimento desta incursão é realizada uma reflexão sobre o Estado-Providência na lógica do Bem-estar, refletindo sobre os conceitos de universalismo e de desmercadorização. No segundo ponto são equacionados alguns dos desafios que se colocam aos estados sociais europeus. As notas finais trazem para o debate um conjunto de fatores e debilidades que nos permitem discutir as fragilidades dos estados sociais europeus e, no caso concreto, para o tão desejado modelo social europeu.

Palavras-chave: Estado Social. Modelo social europeu. Desafios e fragilidades.

Abstract

This article makes a foray into the constitution the Social State models of the countries of Europe. There is an incursion into the genesis of the welfare state in Europe and the way European social models are found. Following this incursion is a reflection on the welfare state in the logic of welfare, reflecting on the concepts of universalism and de-equalization. In the second point, some of the challenges facing the European social states are addressed. The final notes bring to the debate a set of factors and weaknesses that allow us to discuss the weaknesses of European social states and, in this case, the much-desired European social model.

Key-words: Social State. European social model. Challenges and weaknesses.

Introdução

Os avanços civilizacionais trouxeram-nos uma panóplia de conquistas e reconquistas. A história é pródiga em relatos de factos que refletem os avanços e recuos. O bem-estar-social das populações é, hoje, inequivocamente uma panaceia para todos os discursos políticos. Contudo, da ação às práticas, o fosso ainda é grande (apesar dos avanços) e importa definir estratégias de ação coletivas para o dirimir. O projeto comum europeu tem a ambição de caminhar para um Estado Social europeu. A ambição é legítima, mas a realidade é cruel e assenta nas heterogeneidades territoriais e nas políticas dos diferentes países. Este artigo pretende contribuir para o debate necessário em torno dos desafios que se colocam aos estados sociais e ao Estado Social europeu.

O mundo em mudança impôs à Europa uma diversidade de desafios. A tentativa de criar um modelo social europeu é cada vez mais uma utopia. As vicissitudes e heterogeneidades decorrentes do alargamento a novos países, o envelhecimento demográfico, a inventável liberalização da economia, entre outros fatores, colocam a Europa perante desafios futuros ímpares para o projeto comum, não só a nível social, mas também económico e político.

Igualmente, o mundo global deixou de ser eurocêntrico. A Europa e o projeto comum europeu é cada vez mais uma manta de retalhos. A fragilidade social dos cidadãos europeus está mais acentuada: o pleno emprego é uma miragem e a proteção dos cidadãos assenta em pilares frágeis. Sendo os Estados Sociais uma conquista civilizacional, importa pensar a (re)organização dos Estados Sociais europeus e os desafios que se colocam ao putativo modelo social europeu.

Este artigo tem como enquadramento a gênese do Estado-Providência na Europa e a forma como se estruturam os modelos sociais europeus. Posteriormente é feita uma análise do Estado-Providência na lógica do Bem-estar, refletindo sobre os conceitos de universalismo e de desmercadorização. No segundo ponto, são equacionados alguns dos desafios que se colocam aos Estados Sociais europeus. Por último, as notas finais trazem para o debate um conjunto de fatores e debilidades que nos permitem falar sobre um cenário alarmante para os Estados Sociais europeus e, em particular, para o tão almejado modelo social europeu.

1 Estado-Providência: gênese e desafios para a Europa

O estudo sobre os regimes de assistência social conheceu um desenvolvimento tardio face à ênfase colocada pelos investigadores das políticas sociais nas macro regulações dos sistemas de “*welfare*” e nos modelos de “*welfare state*”. Contudo, nos últimos anos, tem-se verificado um crescente interesse

por uma abordagem dos regimes de assistência social, enquanto forma de regulação da pobreza e da exclusão social por parte dos diferentes Estados. É neste sentido que se revela pertinente apresentar a evolução dos regimes de assistência social na Europa e discutir os desafios que se colocam ao modelo social europeu face aos efeitos colocados pela rápida e inevitável mudança social.

O Estado moderno legitima-se através da transferência, cada vez com maior ênfase, do exercício da cidadania para os indivíduos. Assim, cidadania política consiste no direito de participação e de exercício do poder político, quer como eleitor, quer como eleito. Quanto ao elemento social da cidadania, este materializa-se no conjunto de direitos associados ao bem-estar econômico e social, e ao direito a um nível de vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Deste modo, o conceito de cidadania inclui, para além dos direitos cívicos e políticos, também os direitos sociais. Estes direitos garantem a proteção universal a certos serviços, como os cuidados de saúde e a educação, assumindo a cidadania uma dimensão explícita de bem-estar material, que anteriormente estava condicionada pelas leis de mercado.

Nos nossos dias é ponto assente que:

os direitos sociais surgem como o último *degrau* do *edifício* da cidadania, e pelas suas próprias características levam a que o Estado moderno seja necessariamente definido pelas intervenções que faz, no sentido de os assegurar. Deste modo, é através das políticas sociais que garante os direitos da cidadania (ADÃO; SILVA, 1997, p.39).

O trabalho realizado por Esping-Andersen (1990) é um dos mais referenciados e ocupa um papel central no conjunto da bibliografia sobre o tema do Estado-Providência. Segundo este autor, o surgimento do Estado-Providência deve-se sobretudo a três fatores: à natureza da mobilização de classe; à estrutura de alianças políticas e de classe; e ao legado histórico da institucionalização do regime. A formação do Estado-Providência teve dois momentos: um primeiro que corresponde à implementação, e um segundo que corresponde à consolidação, tendo esta emergido na era da industrialização.

Na fase de implementação, ocuparam um papel central as classes sociais rurais, que possuindo um peso considerável no total da população, formavam um grupo eleitoral muito vasto. Daqui resultou que as alianças que se estabeleceram entre os agricultores e as outras classes vieram a ter um papel muito importante no desenvolvimento de cada um dos modelos de Estado-Providência (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Numa segunda etapa, após a II Guerra Mundial, na fase da consolidação dos diferentes tipos de Estado-Providência, são as novas classes médias que passam a ocupar o lugar que antes tinha sido desempenhado pelos agricultores. Estas novas classes médias desempenhavam uma posição privilegiada no mercado de trabalho, tinham acedido a um elevado nível de bem-estar e não enfrentavam dificuldades em encontrar trabalho (daí resultava que a questão do pleno emprego não fosse uma

preocupação central nos seus objetivos). Por fim, opunham-se a qualquer programa que visasse uma igualização radical no que concerne à distribuição do rendimento (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O autor definiu três modelos tipo: o nórdico, o modelo anglo-saxônico ou liberal, e o conservador ou corporativista. Para ele, o modelo nórdico conseguiu integrar as novas classes médias através da capacidade dos social-democratas para as “incorporar num novo tipo de Estado-Providência: aquele em que eram fornecidos benefícios feitos à medida dos gostos e expectativas das classes médias, mas conservando a universalidade dos direitos” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.31). Expandindo os serviços sociais e o emprego público, o Estado-Providência interveio diretamente no sentido de tornar as classes médias aderentes à social-democracia.

De acordo com Esping-Andersen, a característica fundamental do tipo de modelo social nórdico é a universalização dos direitos sociais. Neste, para além de satisfazer as necessidades das novas classes médias, os trabalhadores manuais e os “colarinhos brancos” também são abrangidos por generosos sistemas de proteção social. Por outro lado, baseia-se em impostos elevados e em largas oportunidades de trabalho no seio do próprio Estado-Providência (isto é, na administração pública).

Ao invés, no caso do modelo anglo-saxônico ou liberal, as classes médias não foram persuadidas pelo Estado. Este modelo assentou numa ética de trabalho, assente em normas de índole liberal. Nestes países, o Estado-Providência dirigiu-se essencialmente para a classe operária e para os pobres. As classes médias suportaram-se em seguros privados (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Segundo Esping-Andersen (1990), o que predomina no tipo liberal ou anglo-saxônico são as políticas mais direcionadas, isto é, os benefícios estão associados aos grupos mais vulneráveis. Na verdade, o Estado encoraja o mercado a assumir responsabilidades no âmbito da proteção social, pelo que tende a ter uma base de impostos mais limitada.

O modelo conservador ou corporativista também foi moldado pelo papel desempenhado pelas novas classes médias. No entanto, neste caso a causa é histórica. Tal como referido anteriormente, estes regimes foram desenvolvidos por forças políticas conservadoras. Todavia, para conseguirem a lealdade das novas classes médias, criaram programas de proteção social segregadores e hierárquicos, isto é, em que predominava a preservação de estatutos diferentes; os direitos eram dependentes da classe e do *status* (ESPING-ANDERSEN, 1990).

1.1 O universalismo, a lógica do bem-estar e a desmercadorização

Durante a época dourada do desenvolvimento do Capitalismo de Bem-Estar (*Golden Age* ou *Trente Glorieuses*: 1945-1975), os sistemas de proteção social da Europa Ocidental basearam a sua expansão no pleno emprego, na ação complementar da família e, em particular, no trabalho não

remunerado das mulheres (trabalho doméstico). A conjugação destes fatores cristalizou-se em dois grandes tipos de Estado de Bem-Estar: o *Keynesiano-beveridgeano* e o *Keynesiano-bismarckiano*. Em ambos os casos os governos dirigem as economias nacionais com um grande nível de autonomia relativa e são capazes de prover políticas sociais para atender às necessidades que o mercado e a família não podiam cobrir (MORENO; PASCUAL, 2007).

O regime *Beveridge* assenta, por um lado, num sistema universal, que abrange todos os indivíduos, independentemente da sua condição económica, e por outro lado, é um sistema unificado, isto é, traduz-se numa quotização única que protege os indivíduos dos diferentes riscos. Desde as suas origens que o Estado-Providência teve como preocupação fundamental a socialização do risco, ou seja, os riscos que os indivíduos possam correr em qualquer altura da sua vida são partilhados por toda a sociedade. O surgimento do conceito de Segurança Social reflete precisamente, não só a intolerabilidade moderna face à existência de indivíduos a viverem em situação de risco, como também a ideia de que estas situações são controláveis através da ação humana (ADÃO; SILVA, 1997).

Em matéria de direitos sociais, aponta-se para a criação prioritária de condições universais para que ninguém possa estar abaixo de um certo nível de bem-estar mínimo, isto é, que todos os cidadãos e as suas famílias disponham de um rendimento mínimo de inserção social, a par de um conjunto básico de serviços sociais, e ao mesmo tempo impondo maior contenção em matéria de taxas de substituição de rendimentos do trabalho.

A “desmercadorização” surge como um conceito central, sendo que Esping Andersen (2000, p.64) explica que este conceito “aspira a captar o nível em que os Estados do Bem-Estar enfraquecem o elo monetário ao garantir os direitos sociais, independentemente da participação dos indivíduos no mercado”. A desmercadorização pode ser entendida como um conjunto de restrições económicas, políticas e culturais que limitam a entrada de bens na esfera mercantil, ou seja, trata-se da extração de uma relação social do circuito mercantil e da sua imputação à regulação estatal.

Na perspetiva de Adão e Silva (1997), o processo de desmercadorização no quadro do Estado-Providência assenta na articulação entre o capitalismo, na esfera económica, e a democracia, na esfera política, isto é, numa correspondência pacífica entre crescimento económico e equidade social (sob a forma de direitos sociais), significando isto que os direitos sociais podem funcionar como um fator de legitimação do capitalismo, desde que os direitos sociais estejam assegurados, independentemente das variações conjunturais da economia. Este fato tem implicações naturais, ou seja, em períodos de recessão, não só os direitos sociais, por princípio, não são postos em causa, como contrariam as disfuncionalidades da esfera económica, apoiando os mais necessitados nesses períodos.

Para Heller (1996), a diferença entre as sociedades pré-modernas e a sociedade moderna é que esta última não admite uma distribuição qualitativa (diferenciada) de necessidades entre os distintos grupos sociais, aceitando apenas que exista uma distribuição desigual e assimétrica em quantidade. A distribuição moderna das necessidades é totalmente quantitativa e, por sua vez, convertível em valores monetários. Daqui entende-se que o mercado seja a instituição típica para a distribuição dos objetos de satisfação dessas mesmas necessidades.

Nesta perspectiva de que todas as necessidades podem ser compradas e vendidas, a garantia de acesso a estas necessidades reduz-se ao afetar um poder de consumo a quem não pode assumir o custo dessa mesma necessidade, ou seja, reconhece-se essa necessidade como um direito social. Por outras palavras, “desmercantiliza-se” o acesso a essa necessidade.

A fronteira entre a esfera do mercado e a do Estado como produtores e distribuidores de necessidades é determinada mediante a proteção legal que assegura o acesso aos bens considerados como básicos. O processo de “desmercantilização” implica colocar sob a responsabilidade do Estado a prestação de determinados bens ou recursos, normalmente definidos como direitos sociais.

A evolução histórica do Estado-Providência diz respeito ao alcance dos direitos sociais, quer em termos das necessidades cobertas, quer em termos dos indivíduos protegidos, associando-se a intensidade da disputa política e da luta social em torno do nível de proteção, e aludindo-se ao tipo de riscos sociais aos quais se vê exposta a população (velhice, doença, desemprego, etc.) e aos indivíduos aos quais são atribuídos esses direitos (pobres e indigentes, trabalhadores, minorias étnicas, etc.).

Assim, a intervenção Estatal tenta dar resposta aos grupos de exposição a riscos sociais, constituindo-se, esta população, como o alvo de medidas seletivas de solidariedade, orientadas para erradicar fenômenos extremos de pobreza e de exclusão social. Impõe-se assim a tutela pública sobre o nível de consumo individual de certos bens, julgados indispensáveis à promoção da igualdade de oportunidades, nomeadamente, a educação, os cuidados de saúde e a prevenção dos principais riscos sociais.

Os riscos sociais incorporam uma gama muito ampla de contingências sociais que vão desde o desemprego à maternidade, da incapacidade de trabalho à doença e à velhice, cobrindo virtualmente a totalidade das situações de incapacidade de gerar rendimentos. O Estado assegura aos cidadãos a Segurança Social, baseada no conceito de garantia de recursos, e inclui nos seus mecanismos, quer o *previdencialismo* do seguro social, quer a solidariedade nacional assistencial.

A conjugação do seguro social com a assistência social veio a ser, aliás, o elemento central da configuração dos modernos sistemas *beveridgianos* de segurança social, e em consequência, dos diversos modelos históricos de Estado Providência, por duas considerações importantes:

- Permitiu a transição sem ruturas dos seguros sociais *bismarckianos* para os sistemas *beveridgianos*, através da universalização daqueles. A inclusão do seguro social no contrato social *beveridgiano* permitiu a redistribuição do custo dos riscos à sociedade, no seu conjunto, tomando como prioritários os grupos de maior risco social;
- Viabilizou a adoção do regime de financiamento por repartição, em substituição da capitalização, permitindo transações e partilhas de riscos inter-geracionais, que podem trazer vantagens coletivas em certas condições demográficas e económicas bem conhecidas.

Os efeitos da crise petrolífera (1974-1979) colocaram em evidência uma maior abertura e interdependência das economias europeias, tendo levado a alterações nos cenários de prosperidade e de pleno emprego. Durante os anos 80 e 90 surgiu uma ofensiva ideológica neoliberal que veio questionar os fundamentos e a legitimidade sobre as quais se tinha desenvolvido o Estado de Bem-Estar depois da Segunda Guerra Mundial. Nos últimos anos, os processos de mudanças e de reformas dos Estado-Providência europeus foram condicionados pelas características distintas das suas heranças históricas.

As mudanças sociais, económicas e demográficas da nossa época alteraram os padrões de exposição dos indivíduos aos riscos sociais, tendo-se modificado também a própria definição destes. Assistiu-se à pulverização do ciclo clássico de exposição aos riscos sociais, que se desenvolvia como função linear da idade, segundo as três fases da vida, isto é, antes, durante e após o período de participação na atividade económica. De fato, o prolongamento substancial da esperança média de vida institucionalizou a velhice como a “terceira idade” e neste momento, com o seu prolongamento, já se fala em “quarta idade” (que outrora era residual) e que a lei das probabilidades reservava somente a uma pequena fração de indivíduos; são as diversas formas de incapacidade funcional crônica de velhice que emergem agora, cada vez mais como riscos sociais.

Assim, em vez do anterior padrão uniforme que fundamentava a universalidade *beveridgiana*, os padrões multiformes de exposição e de risco social que hoje se verificam, implicam cada vez mais a seletividade orientada da intervenção social do Estado. Os níveis de bem-estar assegurados pelas prestações dos sistemas de Segurança Social são postos em causa nas atuais condições demográficas e de emprego.

Durante o século XX, período de auge e de consolidação do Estado de Bem-Estar, considerado como uma invenção europeia, foi possível a cobertura das necessidades básicas dos cidadãos, mediante a provisão de rendimentos, de cuidados de saúde, de habitação social, de educação e de serviços sociais.

A atuação do Estado desenvolveu-se de três modos: (i) o Estado de Bem-Estar que garante aos seus cidadãos um rendimento mínimo à margem do valor de mercado do seu trabalho; (ii) o Estado que minimiza a insegurança e que apoia os cidadãos e as suas famílias perante certas contingências sociais, tais como a doença, o desemprego ou a pobreza; e (iii) o Estado que disponibiliza um conjunto de serviços aos quais todos os cidadãos têm igual direito, sem distinção de estatuto ou de classe social.

Podemos distinguir três efeitos que resultam dos direitos sociais: (i) a *desmercadorização* do estatuto dos indivíduos; (ii) o fator de coesão e de integração social no seio do Estado nação; (iii) o produtor de formas particulares de estratificação social (ADÃO; SILVA, 1997)

Deste modo, e de acordo com lógicas diferentes, surgem “lógicas do bem-estar” distintas em toda a Europa, que são possíveis de agrupar em modelos de proteção social, designadamente:

Continental/corporativista: organizado de acordo com um sistema de segurança social que obedece a determinadas categorias ocupacionais com vista a garantir a manutenção de rendimentos e o estatuto dos assalariados contributivos. Existe uma provisão subsidiária de serviços sociais por parte dos agentes sociais (sindicatos, igrejas, associações de profissionais).

Anglo-saxónico/liberal: inicialmente de vocação universalista, baseia-se na transferência de prestações públicas homogêneas. É habitual aceder-se aos serviços e aos subsídios de carácter residual, mediante comprovativo dos recursos económicos dos beneficiários.

Nórdico/escandinavo: baseia-se na combinação de ideias de solidariedade com crescimento económico e com pleno emprego, e na minimização da dependência familiar. Financiado através dos impostos gerais, caracteriza-se por um alto nível de prestação universal de serviços sociais assistenciais e pessoais, assim como de prestações económicas avultadas.

Mediterrânico/sul da Europa: organizado de acordo com um estilo de vida onde a família se constitui como fator essencial de micro-solidariedade e de bem-estar coletivo. A ação da família complementa substancialmente a oferta estatal e de serviços oferecidos por organização privadas com e sem fins lucrativos. Existe uma clara diferença entre o sector contributivo, que presta serviços de melhor nível, outorgados a trabalhadores “formais”, e o não contributivo, que diz respeito a trabalhadores informais e cidadãos precários (MORENO; PASCUAL, 2007).

2. Os desafios dos Estados Sociais europeus

A nova orientação das políticas sociais é geralmente apresentada como uma forma de enfrentar um conjunto de desafios com que a Europa se confronta. Dentre os desafios podemos distinguir dois grupos, designadamente os que têm origem externa e os que têm origem interna.

Os primeiros dizem respeito à globalização (FERRARA; HEMERICK; RHODES, 2001; RODRIGUES, 2009; SOETE, 2009; GOETSCHY, 2006) e à atuação da Europa (e de cada um dos países que a compõem) em comparação com a dos seus concorrentes diretos (GIDDENS, 2007).

Os segundos referem-se a aspetos como os novos modelos familiares (ESPING-ANDERSEN, 2000; GIDDENS, 2007; RODRIGUES, 2009); a tendência para o envelhecimento da população e a quebra acentuada da natalidade (RODRIGUES, 2009; GIDDENS, 2007; ESPING-ANDERSEN, 2000; GOETSCHY, 2006; COMISSÃO EUROPEIA, 2006); as novas necessidades sociais (ESPING-ANDERSEN, 2000; FERRARA; HEMERICK; RHODES, 2001); as mudanças operadas nos mercados de trabalho (CASTELLS; HIMANEN, 2007; ESPING-ANDERSEN, 2000); e a mudança tecnológica (FERRARA; HEMERICK; RHODES, 2001; GIDDENS, 2007; CASTELLS; HIMANEN, 2007; GOETSCHY, 2006).

Qualquer análise sobre as políticas sociais tem necessariamente de refletir sobre a globalização. Existem três dimensões que comprovam essa realidade. Em primeiro, existe o problema associado à competição no âmbito dos impostos (provocada pelo fato de a mobilidade internacional dos capitais fazer com que os estados concorram entre si para atrair capitais). Tendo em conta que as políticas sociais são “alimentadas” pelos impostos (das famílias e das empresas) tal constitui um problema com o qual os países se confrontam (FERRERA; HEMERICK; RHODES, 2001).

Em segundo, a crescente integração financeira global reforça o poder político e social do capital. Na verdade, o peso que algumas multinacionais têm na economia dos vários países faz com que seja enfraquecido o poder dos sindicatos, e força a existência de concessões negociais. “Ao mesmo tempo, a liberalização do comércio e do mercado de capitais também contribui para reforçar a oposição ideológica aos generosos sistemas de proteção social” (FERRERA; HEMERICK; RHODES, 2001, p.169). Surge em *terceiro* um novo fator, que interage com o bem-estar da Europa (e por consequência de Portugal) a longo prazo, nomeadamente a existência de um conjunto de problemas (energéticos, ambientais, de segurança alimentar, de saúde e de epidemiologia, entre outros) que não podem ser encarados apenas de um ponto de vista nacional ou continental. Assim, face à crescente integração mundial, não será possível manter os atuais níveis de bem-estar se os restantes dos países e continentes avançarem no sentido contrário (SOETE, 2009).

Relativamente à atuação da Europa (e de cada um dos países que a compõem) em comparação com a dos seus concorrentes diretos, existem muitos sinais de que a Europa está em declínio, estando a ficar para trás (relativamente a uma comparação com os EUA), e não estando a conseguir acompanhar a dinâmica dos países emergentes (Índia e China). Neste sentido, Giddens considera que

a União Europeia ficou para trás dos EUA segundo os padrões do sucesso económico. A Europa (ocidental) estava outrora na vanguarda da mudança social e económica; a União Europeia corre hoje o risco de ser esquecida pela história (GIDDENS, 2007, p.21).

Quanto aos novos modelos familiares, existe um amplo consenso de que a “família e os novos percursos de vida colocam (...) um enorme desafio, já que a maior instabilidade familiar e o aumento de agregados familiares «atípicos» também significam uma polarização potencial” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.80). Por outro lado, as taxas de divórcio são mais elevadas; as taxas de casamento mais baixas; as famílias tornaram-se mais móveis e carecem de relações de parentesco alargado (GIDDENS, 2007).

Quanto à tendência para o envelhecimento da população existem vários estudos que indicam para uma mudança preocupante no que diz respeito ao perfil etário (as pessoas têm vidas mais longas e a taxa de mortalidade é mais baixa). Para além destas transformações, as taxas de fecundidade têm também vindo a diminuir. Na verdade, “o número médio de filhos por mulher (índice conjuntural de fecundidade) é fraco, sendo de 1,5 na UE, o que está abaixo do índice de substituição de 2,1” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p.3).

No plano económico, as implicações destas tendências são óbvias. A população ativa diminuirá abruptamente na Europa a curto prazo. Até 2050 perspectiva-se que

a taxa de dependência: número de pessoas com menos de 65 anos relativamente às que têm entre 15 e 64 anos) deverá duplicar para chegar a 51%, o que significa que a União Europeia passará de quatro para apenas duas pessoas em idade ativa por cada cidadão com mais de 65 anos (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p.4).

Sobre as "novas necessidades sociais", ESPING-ANDERSEN (2000, p.80) considera que “as revoluções na estrutura do emprego e da família atualmente em curso estão a criar novas oportunidades, mas também novos riscos e necessidades sociais” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.80). Neste sentido,

embora pareça evidente que os serviços mais qualificados irão exercer uma influência dominante sobre as tendências do emprego, as novas necessidades da família e as perspectivas de pleno emprego vão exigir a existência de um segmento considerável de empregos menos qualificados e de baixa produtividade no sector dos serviços sociais e pessoais (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.80).

Todavia, na Europa, ao contrário do que sucedeu nos EUA, este tipo de emprego não cresceu (FERRERA; HAMERICK; RHODES, 2001). O problema é que, no essencial, este tipo de emprego

(nos EUA) tende a ser mal remunerado. Ferrara, Hamerick e Rhodes (2001) consideram ser necessário reconhecer que os empregos pouco qualificados têm de crescer, suportando essas formas de emprego mal remuneradas através de uma apropriada reforma da segurança social e dos sistemas fiscais, para prevenir a proliferação de uma massa de trabalhadores pobres.

Quanto às mudanças nos mercados de trabalho, destacamos aquilo a que Castells e Himanen denominaram como a emergência da «"mão-de-obra informacional"». Este conceito

não se refere apenas à qualificação em tecnologias da informação e à importância central do processamento da informação (símbolos), mas também à organização do trabalho em rede, realizada em torno das empresas como uma rede a que as pessoas são ligadas e desligadas, de acordo com as diversas necessidades dos projetos, participando de forma temporária, a tempo parcial e por conta própria. Isto tem como consequência contratos individuais e, globalmente, níveis muito reduzidos de sindicalização (CASTELLS; HIMANEN, 2007, p.114).

Neste sentido, como reconhece Esping-Andersen, “no momento atual, (...) os mercados de trabalho (...) são, de forma generalizada, fontes geradoras de insegurança, de precariedade e, muitas vezes, de exclusão social (...)” (2000, p.81).

Quanto ao processo de mudança tecnológica (ou se preferirmos, de transição para uma economia intensiva em conhecimento), o seu impacto é óbvio. Este é talvez o desafio mais relevante. Em resultado da reflexão de Freeman e Soete (1994) – que defendem que as economias avançadas estão a vivenciar uma passagem de um paradigma tecno-económico fordista, baseado na utilização intensiva de energia, para um novo paradigma tecno-económico baseado na utilização intensiva de informação – inúmeros autores sublinham o impacto destas transformações na estrutura do emprego e, em consequência, nas políticas sociais.

Perante estes desafios, as políticas sociais são apresentadas como um mecanismo que, para além de garantir uma redistribuição do rendimento, deve contribuir para enfrentar estes desafios.

As propostas de modernização do Estado-Providência sublinham a importância de melhorar o “acesso à educação e à formação” (RODRIGUES, 2009, pp.50-56; GIDDENS, 2007, p.41); a introdução de maior “flexibilidade nos mercados de trabalho” (RODRIGUES, 2009, pp.50-56; FERRARA; HAMERICK; RHODES, 2001, pp.184-187; GIDDENS, 2007, p.39); a “estimulação do aumento dos níveis de emprego” (FERRARA; HAMERICK; RHODES, 2001, p.183; GIDDENS, 2007, pp.38-39); a “reforma dos sistemas de pensões” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.111; RODRIGUES, 2009, pp.50-56; GIDDENS, 2007, p.43); o “investimento na educação durante a primeira infância e cuidados infantis” (GIDDENS, 2007, p.42; ESPING-ANDERSEN, 2000, p.110; RODRIGUES, 2009, pp.50-56); e a “reforma do próprio Estado” (GIDDENS, 2007, p.43; CASTELLS; HIMANEN, 2007, p.115).

A melhoria do acesso à educação e à formação tem como objetivo generalizar o acesso à aprendizagem ao longo da vida, nas escolas, nas empresas, na administração pública e nos demais locais de residência. Por outro lado, no quadro da transição para uma economia intensiva em conhecimento, a educação e a formação ocupam um lugar central ao permitir antecipar as necessidades de competências. Em terceiro lugar, constitui também um objetivo a redução do abandono escolar. Em suma, “o investimento na educação, a expansão das universidades e a difusão das TIC são partes cruciais da modernização do Modelo Social Europeu” (GIDDENS, 2007, p.41). No entanto, alguns autores alertam para os perigos de uma abordagem excessivamente unidimensional, nomeadamente aquela que postula que uma qualquer vaga de educação possa fazer navegar todos os navios (ESPING-ANDERSEN, 2000).

A flexibilidade dos mercados de trabalho constitui outro elemento-chave daquilo que é apresentado como a “modernização” do Estado-Providência. Neste quadro, assume uma crescente relevância o conceito de “flexigurança”, o qual se encontra associado “às diferentes formas de combinar flexibilidade e segurança, através da regulação do mercado de trabalho, de políticas ativas do mercado de trabalho, de aprendizagem ao longo da vida e de proteção social” (RODRIGUES, 2009b, p.59). A “flexigurança” é apresentada como uma fórmula para um emprego seguro, mas relativamente flexível. É normalmente ligada a um conjunto de outras estratégias, nomeadamente: aumentar a procura por empregos pouco qualificados; expandir o emprego em *part-time* tornando os tempos de trabalho mais flexíveis; acabar com a segmentação do mercado de trabalho; aumentar o uso de políticas de ativação e melhor controlar a elegibilidade dos benefícios de desemprego; e reconciliar trabalho e família (FERRARA; HAMERICK; RHODES, 2001). No quadro da “flexigurança” são também propostas medidas que contribuem para aumentar a segurança em relação aos diferentes tipos de flexibilidade. No entanto, outros autores reconhecem que a “flexigurança” também tem contribuído para criar sentimentos de insegurança entre os países com elevados índices de desemprego (especialmente no grupo dos desempregados de longa duração, grupo onde se destaca Portugal). Na verdade, nos países com menos sucesso os cidadãos tendem a sentir-se ainda mais desesperados (GOETSCHY, 2009).

O aumento dos níveis de emprego também é apresentado como um elemento importante. Nesta linha, consideram que um modelo social eficaz tem de colocar o crescimento e o emprego na linha da frente, “(...) um alto nível de emprego, mais que um salário mínimo decente, é desejável. (...) [Neste panorama,] não pode ser acidental que todos os países com taxas de emprego acima dos 70 por cento na Europa tenham políticas ativas do mercado laboral” (GIDDENS, 2007, pp.38-39). Esta perspetiva é transversal a um amplo conjunto de autores. Na sua base está o pressuposto de que “os conflitos sobre direitos e as questões da equidade podem ser facilmente controlados se o bolo

aumentar” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.109). Aliás, o enfoque no emprego é o elemento estruturador da mudança de paradigma.

Quanto à reforma dos sistemas de pensões, a tendência é para encorajar os trabalhadores mais velhos a adiar a reforma. Por outro lado, em jeito de articulação com o primeiro pilar (melhorar o acesso à educação e à formação), Esping-Andersen (2000) defende a redefinição do equilíbrio entre trabalho e lazer ao longo do ciclo de vida (o autor avança com a possibilidade de os beneficiários dos sistemas de pensões poderem «gozar» de anos de reforma durante a sua vida ativa, podendo utilizar o tempo como aprendizagem ou lazer). Em suma, o que se defende neste quadro é que é

[...] essencial reformar os sistemas de pensões (...). Há que convencer os mais jovens a economizar mais. O Estado deveria ajudar a fornecer às pessoas incentivos para ter mais filhos e assegurar a implementação do tipo correto de medidas para a previdência social. (...). Há que persuadir ou motivar os mais velhos a permanecer mais tempo a trabalhar (GIDDENS, 2007, p.43).

Relativamente ao investimento na educação durante a primeira infância e nos cuidados infantis há uma tendência para dar cada vez maior importância a esta dimensão. Na base dessa perspetiva está o pressuposto de que as crianças são o potencial produtivo do futuro. Defendem assim a universalização da educação pré-escolar e o forte investimento na educação nos primeiros anos, tendo em conta que grande parte das competências são construídas nesse período.

Por fim, é defendida a reforma do próprio Estado, através da sua informacionalização, que significa a aplicação de

tecnologias para fins associados ao bem-estar social e à renovação das estruturas do Estado-Providência, através de uma organização em rede mais dinâmica, que aumente a produtividade dos serviços públicos e alivia a pressão financeira (CASTELLS; HIMANEN, 2007, p.115).

Em suma, a reforma das políticas sociais vai no sentido daquilo que Esping-Andersen designou como transformação social de riscos e necessidades, isto é, “as necessidades de bem-estar principais dos agregados familiares (...) relacionam-se menos com as transferências de rendimentos e mais com o acesso aos serviços” (2000, p.89). Giddens preferiu chamar-lhe bem-estar positivo, isto é, uma mudança positiva do estilo de vida, porque, segundo ele, o Estado-Providência não está apenas relacionado com o evitar dos riscos (2007, p.47). Rodrigues denomina esta mudança de paradigma como a reinterpretação dos valores que sustentam o modelo social europeu, isto é, “a segurança deverá ser a favor da mudança, e não contra ela, e o foco não deve estar só na garantia de rendimento mas também em habilitar e construir capacidades” (2009, p.57). No entanto, podemos resumir estas três abordagens numa palavra – ativação. O conceito de ativação constitui a base, ou se preferirmos, o tronco comum que passa a estruturar as políticas sociais e de emprego. O processo de ativação altera a

ESTADOS (QUASE) SOCIAIS: DESAFIOS PROSPETIVOS PARA O MODELO SOCIAL... | Joaquim Fialho 85

forma como a assistência é concebida, isto é, passa a ser como que um processo de (re)construção das competências do “indivíduo”, apoiado nas qualidades das pessoas e inscrito numa lógica de (re)construção dos laços sociais. O que subentende um conjunto de recursos materiais, relacionais e discursivos para remover a pessoa à condição de indivíduo, ou seja, capaz de realizar escolhas por si próprio, de estabelecer compromissos, de gerir as exigências que lhe são colocadas pelo novo paradigma de ativação (SOULET, 2006; ASTIER, 2007; CASTRO; GUERRA, 2010).

É neste sentido que o novo modelo das políticas de assistência social, na relação dos cidadãos beneficiários com o Estado, é pautado pela exigência da demonstração ativa de capacidade e responsabilidade como condição para o desenvolvimento de políticas públicas de ação social (VALTRINI, 1999; CANTELI, 2006; CASTRO; GUERRA, 2010). É ainda sobre o processo de ativação que vamos refletir no próximo ponto.

Notas finais

O Estado Social da generalidade dos países europeus e o modelo social europeu encontram-se numa encruzilhada. A realidade política, econômica e social, da qual destaco os fatores demográficos decorrentes do envelhecimento da população, os desafios da globalização e a ausência de lideranças políticas que nos coloquem face a objetivos comuns e convergentes, colocam os Sistemas de Segurança Social sobre uma pressão sem antecedentes.

A justiça social, chavão dos países desenvolvidos, deve ser um elemento central no debate. A redução dos níveis de pobreza e da exclusão social, as políticas de distribuição de rendimentos, a proteção social dos mais desfavorecidos e as políticas de igualdade de oportunidades no acesso ao trabalho, educação e saúde devem voltar ao debate político de forma intensa e eficaz.

Um modelo social europeu, pela heterogeneidade das nações que o incorporam, é uma miragem. Todavia, o sonho comanda a vida e, por esta razão, um caminho deve ser feito caminhando. Parece-me, ainda que com algumas hesitações derivadas do contexto de incerteza mundial, que o modelo social europeu se deve ancorar nos pilares da solidariedade e da inclusão social. Apesar das diferenças e semelhanças, os sistemas de segurança social de cada estado-membro devem reconfigurar-se face às novas realidades.

Há um enorme desafio que se estrutura em prol da necessidade reconfiguração modelo social: modernizá-lo e conceber reformas que sejam sustentáveis. Os processos de formulação de estratégias e políticas integradas para um modelo social sustentável devem ter em conta os valores e os princípios que estiveram na base da criação do modelo social europeu.

Em suma, podemos sublinhar nos nossos discursos que o modelo social europeu está perante vários desafios estruturantes: por um lado, importa saber se consegue resistir à pressão desregulamentadora imposta pelo neoliberalismo e pelo mundo globalizado e, a partir daí, tentar consolidar/criar equilíbrios no mercado de trabalho. Por outro lado, importa também perceber os desafios resultantes do alargamento a outros países e as debilidades decorrentes da ausência de coesão económica e social. Um último desafio, reside no combate a fragilização das solidariedades entre gerações, desempregados/empregados, pensionistas e reformados, homens e mulheres, pobres e ricos e, não menos importantes, países que compõem a união. Os desafios estão lançados porque, nós, cidadãos europeus, temos um sonho: uma europa justa, coesa e assente nos pilares da competitividade e emprego, inclusão social e luta contra a pobreza.

Referências bibliográficas

- ASTIER, Isabelle. *Les Nouvelles Règles du Social*, Presses Universitaires de France, 2007.
- CANTELI, Frabrizio. *From Welfare State to Reflexive State? About Capacity, Autonomy and Responsibility in Social Policy*, Paper presented at “The Transformation of Welfare State: Political Regulation and Social Inequality”, 4th Annual ESPAnet Conference, Bremen, 2006.
- CASTELLS, Manuel (3^aed.). “A Transformação do Trabalho e do Emprego: Trabalhadores da Rede, Flexíveis e Desempregados”. In: *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (volume 1), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp.265-430, 2000.
- CASTELLS, Manuel; HIMANEN, Pekka. “O Bem-Estar da Nação. A Sociedade da Informação e o Estado-Providência”. In: *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência – O Modelo Finlandês*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp.111-148, 2007.
- CASTRO, Alexandra; GUERRA, Isabel (coord.). *Os caminhos da pobreza: perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*, Centro Editorial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 2010.
- COMISSÃO EUROPEIA. *O Futuro Demográfico da Europa: Transformar um desafio em oportunidade*, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. “The Three Welfare-State Regimes”, in *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, pp.9-143, 1990.
- _____. “Um Estado-Providência para o Século XXI”. In: Maria João Rodrigues (coordenadora), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta, pp.79-125, 2000.
- FERRARA, Maurizio; HAMERICK, Anton; RHODES, Martin. “The Future of the European «Social Model» in the Global Economy”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(2), pp.163-190, 2001.

FREEMAN, Chris.; SOETE, Luc. *Work for All or Mass Unemployment? Computerised Technical Change into the 21st Century*. Pinter, London, 1994.

GIDDENS, Anthony. “Modelo Social”. *In: A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença, pp.17-48, 2007.

GOETSCHY, Janine. “The Lisbon Strategy and social Europe: two closely linked destinies”. *In: Maria João Rodrigues, Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp.74-90, 2009.

_____. “Tacking stock of social Europe: is there such a thing as a community social model?”. *In: Maria Jepsen e Amparo Serrano Pascual, Unwrapping the European Social Model*, Bristol, Polity Press, pp.47-72, 2006.

HELLER, Agnès. “Una revisión de la teoría de las necesidades en Marx”, Barcelona: Paidós, 1996.

MORENO E PASCUAL. “Europeización del Bienestar y activación”, *Política y Sociedad*, 44(2), pp. 31-44, 2007.

RODRIGUES, E. *et al.* (1999), “Políticas sociais e exclusão em Portugal”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº31, pp.39-67.

_____. *A Agenda Económica e Social da União Europeia*, Lisboa, Dom Quixote, 2004.

_____. “On the European innovation policy: key issues for policy-making”. *In: Rodrigues, M. J., (2009) Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar Publishing, pp. 23-37, 2009a.

_____. “Towards a sustainable European Social Model: key issues for policy-making”. *In: Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp.50-73, 2009b.

_____. “The influence of the European socio-economic model in the global economy”. *In: Mario Telò, The European Union and Global Governance*, Routledge, pp.104-127, 2009c.

_____. “On the EU2020, from Lisbon”, in *On the EU2020 Strategy: contributions after the Lisbon Agenda experience*, pp.4-29, 2010.

SILVA, Pedro Adão e. “Estado-Providência: o modelo político do Estado Moderno”, *Finisterra*, nº24/25, pp. 37-59, 1997.

_____. *O Modelo de Welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito*. Comunicação apresentada na conferência: “O modelo latino de protecção social”, ISEG, 21 e 22 de setembro de 2001.

SOETE, Luc. “Some reflections on innovation policy” in Maria João Rodrigues. *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar Publishing, pp. 38-49, 2009.

SOULET, Marc-Henry. “Confiança e capacidade de acção. Agir em contexto de inquietude”. *In: Casimiro Balsa (org.), Confiança e Laço Social*, Edições Colibri, Lisboa, pp.25-47, 2006.

VALTRINI, Patrick. *Les Politiques Sociales en France*, Editions Hachette, Paris, 1999.

Recebido em: 18 de outubro de 2017

Aceito em: 17 de abril de 2018