

Reflexões sobre a crise financeira internacional e o estado de bem-estar

Reflections about the international financial crisis and the welfare state

Maurizio Oliviero¹
Paulo Márcio Cruz²

Resumo

O presente artigo trata dos reflexos da atual crise financeira global nas estruturas do Estado de Bem-Estar europeu. A Europa que protege foi e é um lema da União Europeia. Todavia, o Estado de Bem-Estar vem sofrendo críticas na Europa desde as décadas de oitenta e noventa do século passado. A atual situação de crise intensa abre possibilidade para questionamentos dos modelos existentes de Estado de Bem-Estar sob diversos ângulos, gerando dúvidas sobre a atual oportunidade e viabilidade destes. O objetivo deste artigo é incitar a discussão acerca dos limites e do destino próximo do Estado de Bem-Estar frente à crise financeira internacional.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar. Crise Financeira Internacional. Europa. União Europeia.

Abstract

In the past five decades Europeans have transformed high taxes in a protection net, which ranges from the crib to the tomb. Europe that protects is the motto of European Union. Nevertheless, the Welfare State has been suffering critics in Europe since the 1980s. The current situation of intense crises opens the possibility to question the existing model of Welfare State under different viewpoints, raising doubts about the current opportunity and viability of such State model. The objective of this paper is to promote the discussion about the limits and the near future of the Welfare State in the face of the international financial crisis.

Keywords: Welfare State. International Financial Crisis. Europe. European Union.

¹ Doutor em Direito e Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Perugia. Titular das disciplinas de Direito Público Comparado e Direito Islâmico. Professor visitante com bolsa CAPES no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – Cursos de Mestrado e Doutorado. Professor visitante e pesquisador em diversas universidades (Columbia University, Al-Quds de Jerusalém e Heildelberg, Alemanha – Max Planck Institut e Universidade de Alicante na Espanha. Embaixador do Programa Erasmus pela Itália. (oliviero@unipg.it).

² Pós-Doutor em Direito do Estado pela Universidade de Alicante, na Espanha, Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina e Mestre em Instituições Jurídico-Políticas também pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Coordenador e professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI em seus programas de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica. Foi Secretário de Estado em Santa Catarina e Vice-reitor da UNIVALI. É professor visitante nas universidades de Alicante, na Espanha, e de Perugia, na Itália. (pcruz@univali.br).

1 Introdução

A América Latina sempre enxergou os estados de bem-estar europeus com admiração e com uma indiferente vontade de ter o mesmo modelo em seus países. Tem sido o sonho dos latino-americanos quando se discute qual o modelo ideal de Estado. Nas últimas décadas, o Estado de Bem-Estar foi sobejamente discutido nos meios acadêmicos como um modelo a ser seguido.

De maneira até inusitada, a crise iniciada em 2008 coloca em xeque o modelo de Estado, ou, pelo menos, gera questionamentos profundos sobre sua viabilidade a médio e longo prazo.

Os especialistas economistas assistem atônitos, com a sua ciência mais inexata do que nunca, a crise que começou nos Estados Unidos e vem derretendo ativos financeiros, empregos e a credibilidade de todo sistema econômico da Europa, com gravíssimas repercussões na vida do cidadão comum, aquele cidadão que acreditou — e ainda acredita — ser seu modo de vida o mais adequado para as nações de nosso planeta.

Na verdade, em toda a Europa Ocidental, o estilo de vida europeu está em debate. O mundo todo sempre admirou os europeus por seu sistema de benefícios sociais e por seus sistemas de saúde pública. Enfim, por seu modelo de bem-estar social, em contraste com a dureza do jogo de mercado em outros países “capitalismocêntricos”.

Os europeus, ao longo das últimas cinco décadas transformaram impostos altos em uma rede de proteção que vai do berço à sepultura. A Europa que protege é um lema da União Europeia. Mas todos os governos da Europa com grandes orçamentos, receitas fiscais em queda e envelhecimento da população enfrentam o aumento do *déficit* público e o endividamento privado — e outras notícias ruins produzidas pela crise financeira.

Na Grécia, por exemplo, país atingido pela crise, a sociedade ressenha-se de pagar impostos elevados para financiar um estado inchado e de eficiência duvidosa. Reverbera a antiga discussão entre a função pública, na qual seus membros chegam a se aposentar aos 50 anos com altos salários, enquanto aqueles que estão na iniciativa privada, pela forma como as coisas estão caminhando, terão de trabalhar até chegar aos 70. Em toda Europa, existem questionamentos sobre qual será o futuro daqueles que dependem ou dependerão da assistência do Estado. Os cidadãos com idades próximas da aposentadoria estão

profundamente pessimista em relação à consecução desse objetivo. Para esse cidadão, o governo está tergiversando sobre a solução aos graves problemas que atingem a população e não acredita que haverá condições de encher os cofres da previdência. A frase mais ouvida é a de que “o país não tem futuro”.

Entretanto, acredita-se que a perplexidade que toma conta da Europa Ocidental poderia ser amenizada com a retomada do debate sobre o novo papel do Estado de Bem-Estar³, que contestou a concepção liberal de que a liberdade e o desenvolvimento das atividades privadas só podem ser garantidos por meio da limitação das funções do Estado.

Considerando-se as experiências ocorridas nos países ocidentais, pode-se dizer que a transformação dos Estados liberais em Estados de Bem-Estar implicou uma ruptura de determinados aspectos da ordem jurídica e econômica até então existente.

Diante dessa realidade, o Estado passou a chamar para si a solução dos problemas sociais emergentes, principalmente por meio de sua principal característica: a intervenção direta nos domínios econômico, social e cultural.

Pode-se entender por Estado de Bem-Estar uma determinada concepção de conformação estatal, baseada na intervenção social e econômica que levaram a efeito alguns Estados liberal-democráticos contemporâneos. Uma análise da evolução do Estado Moderno mostra diversas experiências de intervenção social, econômica e mais recentemente — cultural, do Estado⁴.

O Estado de Bem-Estar é, na verdade, uma adaptação do Estado burguês capitalista, ou seja, dos regimes baseados na Democracia pluralista. A plena articulação do Estado de Bem-Estar só pode funcionar com base em dois fundamentos do Estado liberal-democrático contemporâneo. Em primeiro lugar, as propostas do Estado de Bem-Estar tiveram como intenção garantir a acumulação capitalista — mediante a intervenção sobre a demanda — com a intenção de manter a estabilidade social. Em segundo lugar, o

³ Estado de Bem-Estar é sinônimo de Estado Social Democrata ou simplesmente Estado Social, que são denominações diferentes para um mesmo modelo ideológico de Estado, cada um deles com algumas características próprias, como será visto mais adiante.

⁴ Conforme FORSTHOFF, Ernest. *Por uma reconstrução da doutrina europeia sobre o uso conceitual do termo e natureza do estado social de direito*. Milão: Giuffrè, 1996. p. 123.

Estado de Bem-Estar proporcionou uma nova e importante dimensão à Democracia, a partir do reconhecimento de um conjunto de direitos sociais⁵.

Por meio do constitucionalismo social, o Estado de Bem-Estar passou a desenvolver ações acompanhadas de uma crescente inclusão, nas Constituições, não só de previsões de regulação estatal das relações contratuais, mas também de comandos aos poderes públicos para que passem a prover ou financiar uma série de prestações de serviços, em geral públicos e gratuitos, aos cidadãos⁶. Os esforços para garantir a igualdade de oportunidades — que, frise-se, é o objetivo principal do Estado de Bem-Estar — e distribuição de renda derivada de algumas ações do próprio Estado, completaram esta nova dimensão da Democracia que esse modelo ideológico de Estado representa⁷.

Portanto, principalmente em algumas matérias, o Estado de Bem-Estar — ou os poderes públicos — passou a prestar serviços diretamente à população, como nas já aludidas áreas da saúde, educação, habitação e, principalmente, a seguridade — ou previdência — social, como aposentadorias, auxílio-velhice, salário-desemprego, afastamentos remunerados para tratamento de saúde, pensões etc. Essas foram as ações por meio das quais o Estado de Bem-Estar materializou-se e, a bem da verdade, resolveu boa parte dos problemas sociais nos países onde foi implantado de forma decidida. A doutrina costuma dizer que o Estado de Bem-Estar se caracteriza por ser fortemente ativo com as classes passivas, e passivo com as classes ativas, numa alusão a pobres e ricos, nesta ordem.

Essa tendência foi acompanhada também, por óbvio, de um aumento da carga tributária nesses países. As elites, diante da ameaça real do Comunismo instalado na extinta União Soviética, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando aquele regime ganhou força tecnológica e bélica, resolveram pagar essa conta. Que não foi pequena, mas que valeu a pena, em todos os casos, para aquelas elites. Foi mais ou menos no sentido do “entregar os anéis para não perder os dedos”.

Com o fim da União Soviética, no final da década de oitenta, essa tendência foi progressivamente freada,

quando não invertida, pelo movimento ideológico denominado Neoliberalismo, que será tratado em capítulo próprio mais adiante.

Os estudiosos do Estado de Bem-Estar vêm utilizando como indicador, de maneira a estabelecer a intensidade do Estado de Bem-Estar em um determinado país, o nível de gasto público e, em particular, de gasto com o setor social. Esse indicador se apresenta como um percentual sobre o conjunto da riqueza produzida pelo país (Produto Interno Bruto – PIB). Na maioria dos países que adotam esse modelo de Estado, o conjunto do gasto público, nas décadas de 70 e 80, chegou a representar entre 40 a 50% do PIB.⁸ Em alguns países, como os escandinavos, tidos como exemplos de Estado de Bem-Estar, chegou a 50%.

A consequência desse movimento foi o sobrestamento de muitos dos dogmas liberais, com o Estado, antes considerado um mal necessário, passando a ser um elemento fundamental a todos os setores sociais, inclusive para aqueles que se opunham à sua intervenção⁹.

2 O estado de bem estar e algumas abordagens importantes

Estado de Bem-Estar é o sistema político-econômico que, mantendo um âmbito privado capitalista, encarrega o Estado de tarefas relativas à obtenção de condições sociais mínimas, como foi visto acima.

Esse conceito de Estado de Bem-Estar tem suas origens históricas nos segundo e terceiros quartos do Século XX, caso se aceite a premissa de que sua plena consolidação foi produzida após a Segunda Guerra Mundial. Em muitas ocasiões, o seu conceito foi utilizado como sinônimo de “Estado Social”. Alguns autores, como Wolkmer¹⁰, usam indistintamente ambos os termos. Outros, de acordo com o âmbito cultural no qual foram formados (nórdico ou anglo-saxão), utilizam as expressões “Estado Social” ou “Estado Social-Democrata” para definir categorias similares, senão iguais.

É possível apontar alguns aspectos diferentes en-

⁵ SÁNCHEZ, Jordi et al. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1996. p. 336.

⁶ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 202.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 186.

⁸ GIORGIS, Andreas. In: CASSESE, Sabino (Org.). *Dizionario di Diritto Pubblico*. Milano: Università Bocconi, 2006. v. 3. p. 1905.

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: USP, 1972. p. 136.

¹⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1990. p. 72.

tre ambos. Em primeiro lugar é preciso observar que o Estado Social é o modelo por meio do qual se concretiza a vontade de intervenção social dos organismos públicos, mesmo considerando que tanto o Estado de Bem-Estar quanto o Estado Social tenham reconhecimento constitucional. O que ocorre é que o nível de intervenção é diferente. Em segundo lugar, é comum utilizar-se o conceito de Estado de Bem-Estar para referir-se a âmbitos de intervenção pública que são menores que os incluídos no conceito de Estado Social.

A ação interventora e reguladora do Estado em matéria econômica e trabalhista, no que se refere à política salarial, pode-se dizer que é uma característica do Estado Social, mas que não faz parte dos objetivos primordiais do Estado de Bem-Estar.

É a partir dos anos 40, na Inglaterra, que são firmados e explicitados os princípios fundamentais do Estado de Bem-Estar. Em 1939, Alfred Zimmern, catedrático em Oxford, contrapôs *welfare a power*, em clara intenção de diferenciar os regimes democráticos dos fascistas que, por aquela época, estavam em plena expansão no continente. O Estado de Bem-Estar, segundo a doutrina inglesa daquela década, deveria garantir a todos os cidadãos, independentemente de sua renda, a proteção de direitos sociais relacionados ao trabalho, previdência, saúde, maternidade e educação.

O fato de o uso do conceito de Estado de Bem-Estar ter origem acadêmica constituiu-se em uma razão a mais para se prestar atenção especial às primeiras manifestações de concretização política da dimensão social do Estado.

A profunda crise estrutural da Sociedade e do Estado, verificada entre as duas grandes guerras, tem sido considerada a responsável pela exaustão completa do modelo liberal clássico. Nesse período entre os dois conflitos mundiais, muitas transformações foram operadas. Nesse sentido, como assinala Touchard, houve o desaparecimento do dualismo entre Estado e Sociedade e se manifestam abertamente os fatores que representavam para o Estado a transformação das capacidades e condições da existência individual.¹¹

O avanço mais importante, entretanto, foi representado pela constituição do Estado como Estado So-

cial, em resposta direta às necessidades substanciais das classes subalternas emergentes. Assistiu-se, portanto, no período entre guerras, principalmente, a uma retomada por parte do Estado e do seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social, mas, sobretudo da ordem econômica, cujo andamento natural era agora posto em dúvida pela menor homogeneidade de classe da Sociedade Civil e pela impossibilidade de um controle automático e unívoco do próprio Estado, por parte dessa mesma Sociedade.

O bem-estar voltou a ser o objetivo mais prestigioso da gestão do poder, embora não mais em função declaradamente fiscal e político-econômica, como nos tempos do Estado Absoluto, e sim, em vista de um progressivo e indefinido processo de integração social¹².

Esse momento de surgimento de novas formas de prestação social a partir do Estado, ou de ruptura com as políticas assistenciais próprias do Estado Liberal clássico, pode ser considerado como o início de um processo dinâmico de ajuste entre o indivíduo e o Estado. Um dos eixos principais de tal processo foi o surgimento da seguridade social em todas suas formas, fato que facilita a análise científica dos diversos modelos possíveis do Estado de Bem-Estar.

Interessante ressaltar que, assim como o que se observa na atual crise europeia, o principal sintoma de esgotamento do modelo liberal clássico, durante as três primeiras décadas do século XX, foi o aumento acelerado do desemprego. O Estado passou a patrocinar políticas que garantissem a preservação dos postos de trabalho. O próprio Estado passou a ser um empregador em grande escala, principalmente com o crescimento do contingente de funcionários públicos dedicados aos serviços sociais, resposta a uma demanda social cada vez maior. O Estado de Bem-Estar transforma-se num elemento importante na resolução do problema do desemprego¹³.

Os economistas britânicos foram os responsáveis pela formulação econômica do Estado de Bem-Estar. A política econômica e social correspondente ao Estado de Bem-Estar corresponde às posições de John Maynard Keynes e seus seguidores¹⁴.

¹² BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle et al. 6. ed. Brasília: UNB, 1994. p. 430.

¹³ NAVARRO, Vicenç. *Neoliberalismo y estado de bienestar*. Barcelona: Ariel, 1998. p. 107.

¹⁴ VERDÚ, Pablo Lucas; MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. *Manual de derecho político*. Madrid: Tecnos, 2000. p. 120.

¹¹ TOUCHARD, Jean. *Historia de las ideas políticas*. Tradução de J. Pradera. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1993. p. 489.

Podemos dizer que depois de Adam Smith e Thomas Malthus, economistas da escola clássica, e de Karl Marx, nenhum outro teórico foi tão importante quanto Keynes, pensador de muita influência na renovação das teorias econômicas tradicionais e na reformulação da política econômica do livre mercado.

A necessidade de alavancar o crescimento econômico e a extensão de um maior bem-estar para toda a Sociedade são considerados princípios indissociáveis que se vinculam à crescente intervenção do Estado e que estão ligados, de forma inequívoca, a Keynes.

Em uma leitura sistematizadora do postulado de Keynes, é possível dizer que ele defendeu seu conceito de “multiplicador de demanda” como a regra por meio da qual o aumento dos gastos governamentais aumenta a demanda agregada, o que criaria uma otimização do trabalho e do capital em uma escala tal que a produção se expandiria em proporção superior ao crescimento daqueles gastos.

Considerando-se essas análises, pode-se dizer que a “equação keynesiana” apoiou a possibilidade de se fazer convergir elementos de mercado e sociais por meio da articulação de políticas redistributivas.

Em uma perspectiva histórica, parece evidente que a pregação de Keynes, como modelo que pretendeu promover a combinação de recursos entre o mercado e o Estado converteu-se, até fins dos anos setenta, em doutrina econômica que quase ninguém questionava, na medida em que sua defesa se relacionava estreitamente com a construção do Estado de Bem-Estar e permitia que esse desfrutasse de um amplo consenso.

A obra de Keynes foi plenamente reconhecida em seus últimos anos de vida. Em 1944, chefiou a delegação do Reino Unido à Conferência de Bretton Woods¹⁵, nos Estados Unidos.

O modelo keynesiano, independentemente de sua consistência teórica, contou com vários elementos

que ajudaram a torná-lo uma unanimidade nos mais diversos setores sociais e ideológicos.¹⁶ Uma das expressões mais visíveis desse fato foi o desaparecimento das disputas entre as classes sociais que convulsionaram as sociedades capitalistas nos períodos anteriores a II Guerra Mundial, o que pode ser atribuído a dois fatores:

- a) o crescimento econômico que as sociedades ocidentais experimentaram a partir dos anos cinquenta; e
- b) a extensão do bem-estar social a camadas cada vez mais amplas da Sociedade.

O Estado de Bem-Estar passou a gozar de um enorme grau de consenso, assim como as políticas econômicas keynesianas.

Nas duas décadas após a II Guerra Mundial, havia uma sensação de que, efetivamente, a consolidação e a expansão do Estado de Bem-Estar correspondiam, na realidade, a um período que poderia significar o fim do confronto ideológico entre esquerda e direita ou entre liberdade e igualdade. O decurso dos acontecimentos, porém, mostrou o equívoco dessa percepção.

De qualquer forma, em qualquer dessas direções, as pesquisas disponíveis são suficientemente amplas para uma abordagem sistemática sobre este assunto. Um bom exemplo de coincidência que se pode encontrar nos estudos sobre o Estado de Bem-Estar é a que tem o gasto público como principal hipótese de pesquisa, critério muito utilizado até por conta da falta de dados para operar com outras hipóteses.

Um dos traços permanentes nos trabalhos que tratam desse tema refere-se à maioria das abordagens que se limitam à análise do Estado de Bem-Estar a partir dos investimentos públicos, consideram que todo gasto realizado pelo Estado tem o mesmo valor, independentemente dos seus fins e dos seus resultados.

Assim, as diferenças que devem ser apreciadas entre os diversos modelos de Estado de Bem-Estar possibilitam a elaboração de distintas classificações, como a classificação já clássica, realizada por Titmuss, que distinguiu dois modelos: a) o residual, no qual o Estado desempenha uma função mínima na provisão do bem-estar, cujos serviços são de escassa qualidade e destinam-se à subsistência, ao contrário da mercado e da família, que são as instituições que gozam de maior relevância; b) o institucional que, dife-

¹⁵ Quando a guerra aproximava-se do fim, a Conferência de Bretton Woods foi o ápice de dois anos e meio de planejamento da reconstrução pós-guerra pelos Tesouros dos EUA e Reino Unido. Representantes estadunidenses estudaram com os colegas britânicos a reconstituição do que tinha estado faltando entre as duas guerras mundiais: um sistema internacional de pagamentos que permitisse que o comércio fosse efetuado sem o medo de desvalorizações monetárias repentinas ou flutuações selvagens das taxas de câmbio — problemas que praticamente paralisaram o capitalismo mundial durante a Grande Depressão.

¹⁶ KING, Anthony; SCHNEIDER, Benton. *Teoria política en el Estado de Bien-Estar*. Madrid: Alianza, 1993. p. 136.

rente do anterior, tem o Estado como principal instrumento para a provisão do bem-estar¹⁷.

O britânico Richard Titmuss¹⁸ é uma das principais referências contemporâneas e que se dedicou à investigação das políticas sociais e do Estado de Bem-Estar, em suas múltiplas formas e efeitos.

Os modelos ditos “institucionais” se caracterizam pela universalidade dos serviços prestados, ou seja, com os serviços atendendo a toda Sociedade de forma indistinta. Nessa forma de organização, o Estado assume um papel de intervenção com o objetivo de assegurar um mínimo de bem-estar em todos aqueles âmbitos considerados imprescindíveis ao conforto individual.

Naqueles ditos “residuais”, ao contrário, a intervenção somente aconteceria quando falhassem os instrumentos preceptores — a família e o mercado — para a realização do bem-estar. Nesse caso, a intervenção ficaria limitada a segmentos bem delimitados e praticamente excluídos da Sociedade.

A diferença básica entre esses dois tipos de Estado de Bem-Estar está no fato de que, nos “institucionais”, os direitos sociais para a cidadania ocupam um espaço central, enquanto, nos ditos “residuais”, os direitos estariam sujeitos a provas de merecimento por critérios de carência social.

Para se ir além do critério do estrito conhecimento do gasto público para classificar o Estado de Bem-Estar, deve-se ter em conta, então, a análise dos programas de intervenção do Estado em diversas políticas sociais. Aspectos como as condições para desfrutar das ações que oferecem os programas, universalidade e especificidade de alguns desses programas ou qualidade das transferências econômicas previstas são questões relevantes que devem ser consideradas quando se pretende aprofundar o debate sobre o Estado de Bem-Estar.

O Estado de Bem-Estar gozou de um amplo con-

senso desde os anos quarenta até os anos setenta, durando, mais especificamente, até a crise econômica de 1973, que abalou os princípios keynesianos e sobre os quais havia se sustentado. A partir dessa crise, o consenso do pós-guerra em torno da economia mista e do Estado-Providência partilhado sofreu seu primeiro importante revés¹⁹.

A fase de pujança econômica iniciada após a II Guerra Mundial chegou ao fim, devido a dois fatos marcantes. O primeiro deles foi a decisão dos Estados Unidos de não manter a convertibilidade do dólar em ouro, tomada em virtude da quantidade da moeda norte-americana em circulação em outros países²⁰. Os problemas econômicos causados por essa decisão se prolongaram desde meados da década de setenta até o início da de oitenta. Diante dessa nova realidade econômica, os países ocidentais começaram a ter sérias dificuldades para continuar implementando suas políticas econômicas baseadas no modelo keynesiano.

Vale ressaltar, no entanto, que a crise econômica de 1973 não foi a única responsável pelo questionamento ao modelo keynesiano. O segundo fato marcante foi o crescimento descontrolado do gasto público. Esse fato representa um dos grandes — se não o principal — problemas de países europeus, que se debatem entre a pressão de seus cidadãos para manter os benefícios do Estado de Bem-Estar e as exigências do Banco Central Europeu e do FMI para que controlem o *déficit* público, aumentem a carga tributária e para que o Estado abandone a intervenção em diversos setores, principalmente o social.

Está-se falando de uma época em que a Europa estava em estágio inicial de sua integração econômico-financeira.

Hoje a realidade é outra. Os governos atuais, na Europa, engessados pela gestão centralizada do euro, passam a ter que conviver com a contradição de manter os altos custos do Estado de Bem-Estar e aumentar a carga tributária ou reduzir os investimentos públicos que beneficiavam milhares de pessoas.²¹ Em qualquer dessas situações, a im-

¹⁷ BLAS GUERRERO, Andrés; VERDÚ, Jaime Pastor. *Fundamentos de ciência política*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997. p. 117.

¹⁸ RICHARD MORRIS TITMUSS (1907-1973), um dos maiores e mais respeitados estudiosos do Estado de Bem-Estar do Ocidente e um dos seus mais influentes teóricos na Grã-Bretanha, foi professor do London School of Economics de 1950 até sua morte, em 1973. Escreveu, entre outras obras, *The philosophy of welfare: selected writings of Richard M. Titmuss, Commitment to Welfare, Essays on “the welfare state”, Social policy: an introduction, Problems of Social Policy e Unequal rights*.

¹⁹ MISHRA, Ramesh. *O estado-providência na sociedade capitalista*. Tradução de Ana Bairradas. Oeiras: Celta, 1995. p. 5.

²⁰ BLAS GUERRERO, Andrés; VERDÚ, Jaime Pastor. *Fundamentos de ciência política*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997. p. 119.

²¹ CRUZ, Paulo Márcio; REAL, Gabriel. Los nuevos escenarios transnacionales y la democracia asimétrica. *Manizales: Revista Jurídica Universidad de Caldas*, v. 7, p. 12-17, 2010.

popularidade e o possível desgaste eleitoral são fantasmas sempre presentes.

A intervenção do Estado para regular a economia, que havia sido a prática característica do modelo keynesiano para fazer frente, respectivamente, ao crescimento da estagnação ou ao da inflação, mostrara-se ineficientes para combater a atual crise na Europa.

Com o desequilíbrio fiscal e o aumento da recessão e do desemprego, verificado, principalmente, nos países da periferia europeia, a estrutura pública de Estado de Bem-Estar ficou ainda mais vulnerável.

As novas orientações são no sentido de que os governos não devem manter as políticas voltadas para o pleno emprego, já que isso criaria efeitos indesejáveis, como o aumento da inflação e a diminuição da produtividade.

Será muito difícil manter a base ideológica e política do Estado de Bem-Estar diante da onda conservadora e tecnocrata que assola o Ocidente europeu. Pode-se dizer que os principais serviços universais — manutenção dos rendimentos, cuidados de saúde e educação — terão grandes dificuldades para sobreviverem ao movimento neoconservador na Europa Ocidental.

O Estado de Bem-Estar vem sofrendo críticas na Europa desde as décadas de oitenta e noventa do século passado. A atual situação de crise intensa abre possibilidade para questionamentos dos modelos existentes de Estado de Bem-Estar sob diversos ângulos, colocando dúvidas sobre a atual oportunidade e viabilidade destes. De forma ampla, as críticas correspondem a três posturas ideológicas distintas e, dependendo do tema em discussão, opostas: o neoliberalismo, o neoconservadorismo e a neotecnocracia, essa última representada por correntes reformistas, como aquela representada pelo Premiê Mario Monti, na Itália²².

As pregação neoconservadoras giram em torno, principalmente, de movimentos políticos e econômicos destinados a diminuir o Estado Médio de Bem-Estar para a condição de um Estado capaz de enfrentar a atual crise econômica na Europa e insistem em dois fenômenos para sustentar essa “nova” proposta de atuação política, econômica e estatal:

- a) **a Crise de Governabilidade**, originada por uma ideologia igualitária que tende a “deslegitimar” a autoridade política, por meio de uma

intervenção do Estado que não pretendia outra coisa senão corrigir efeitos sociais perversos causados pelo passado Liberalismo. A disposição do Estado de intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento nas solicitações dirigidas às instituições políticas, determinando a sua paralisia pela sobrecarga de demanda. As bases de sua crítica se situam no corolário de que o Estado não pode assimilar uma demanda por ilimitados serviços públicos e gratuitos por parte da Sociedade; e

- b) **a Sobrecarga do Estado** a partir de concepções pluralistas da Sociedade, que se compõe de múltiplos grupos, cujos interesses são objeto de negociação e compromisso com o Poder. Esses grupos trabalham com uma expectativa cada vez mais elevada para o seu nível de vida. O sistema de disputa entre os grupos de pressão e as agremiações políticas obriga o governo a assumir vários compromissos, mesmo que contraditórios, para se manter no Poder. Assim, os governos não possuem autoridade suficiente para impor o que se poderia denominar de um adequado ajuste econômico. As tentativas feitas pelos governos para ter maioria nos parlamentos implicaram ampliar ao extremo o exercício da negociação, deturpando a concepção de Democracia. O resultado dessa falta de “correções periódicas de rumo” acaba por formar um círculo vicioso do qual o Estado de Bem-Estar, após determinado período, torna-se refém.

O Neoconservadorismo é o principal movimento de oposição aos modelos de Estado de Bem-Estar, observado na atual crise. O Estado de Bem-Estar e a Democracia Social, por extensão, são, para a Neoconservadorismo, incompatíveis com a ética e a liberdade política e econômica.

Contra o Estado de Bem-Estar existem, atualmente, argumentos muito robustos e não são poucos nem de pouca intensidade. Os neoconservadores, aliados muitas vezes aos neoliberais (e até mesmo a liberais ortodoxos), mesmo ressalvadas as discordâncias que se possa ter em relação aos seus argumentos, expõem contradições muito concretas em suas críticas.

Muito do que se pode ler sobre a grave crise pela qual atravessa a Europa permite apontar essas contradições, sendo possível resumir aquelas que seriam as mais relevantes e as que mais têm tido efeito na opinião pública:

- a) o *Desestímulo à Economia de Mercado* provocado pelo Estado de Bem-Estar. Segundo esse argumento, o Estado de Bem-Estar retira do mercado os incentivos para investir e empreender;
- b) o *Alto Custo* do Estado de Bem-Estar, provocado pelo rápido crescimento das burocracias

²² CRUZ, Paulo Márcio. *Da soberania à Transnacionalidade: democracia, direito e Estado no século XXI*. Itajaí: UNIVALI, 2011. p. 76.

e castas de funcionários públicos, concorre em recursos humanos e econômicos com a iniciativa privada e consome recursos que poderiam ser aplicados na produção industrial não-estatal;

c) a *Incapacidade de Solução* do Estado de Bem-Estar. Um exemplo dos argumentos — que parecem inconsistentes — que os neoconservadores e neoliberais utilizam em relação a essa incapacidade do Estado de Bem-Estar seria relativo à pobreza, já que, apesar dos recursos destinados ao seu combate, não conseguiu erradicá-la;

d) a *Obstrução da Liberdade*. Além do risco à Democracia, essa crítica está relacionada também com a impossibilidade da escolha, pelos cidadãos, dos serviços que serão colocados ao seu dispor;

e) a *Oposição à Iniciativa Privada*, que é produzida como consequência do superdimensionamento do tamanho do Estado. A redução de seu tamanho — para chegar a um Estado Novo Mínimo —, a privatização dos serviços, a contenção do poder dos sindicatos de trabalhadores e a redução da burocracia são as principais propostas que o Neoconservadorismo, o Neoliberalismo e a Neotecocracia apontam como alternativas às políticas típicas do Estado de Bem-Estar.

Porém há outras questões que são apontadas como responsáveis pela crise do Estado de Bem-Estar e a sua falta de capacidade para atender a suas funções tradicionais:

a) o *Estado, como protetor*, não funciona como deveria, já que não consegue evitar a falta de segurança pública, o terrorismo e o surgimento de movimentos anarquistas;

b) o *Estado como administrador industrial* tem demonstrado sua incompetência. Suas empresas sempre dão prejuízo, sufocam as pequenas e médias empresas e sacrificam o setor primário da economia;

c) o *Estado como controlador econômico* mostra uma política econômica marcada por incertezas e oscilações, com recessão, monetarista e não-monetarista, sendo incapaz de evitá-la;

d) o *Estado como magistrado* está desprestigiado, oferecendo uma justiça lenta e, algumas vezes, corrupta. Não raramente, incorre em inconstitucionalidades evidentes e é refém do corporativismo, tanto público como privado.

Estamos assistindo a talvez a mais grave crise do Estado social, que afeta todas as suas estruturas: políticas, socioeconômicas e jurídicas. Estamos vivendo uma aguda e crítica etapa de transição da civilização ocidental de modo que o Estado, fruto dessa civilização, sofre intensamente essa crise²³.

²³ VERDÚ, Pablo Lucas; MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. *Manual de derecho político*. Madrid: Tecnos, 2000. p. 117.

Com possivelmente algumas poucas exceções e bem determinadas, será muito difícil o Estado de Bem-Estar Social e seus programas históricos sobreviverem em sua matriz original.²⁴ É preciso observar se a força mais ampla da história continuará atuando com a crise iniciada em 2008.

3 Direção à definição de um novo modelo de Estado na Europa: limites e precondições.

Fundamentado em tudo o que até aqui foi exposto e discutido, a relação causa-efeito da crise em relação ao Estado de Bem-Estar na Europa aparece como um enredo que não pode ser separado ou desmembrado. O Estado de Bem-Estar e a crise iniciada em 2008 são indissociáveis.²⁵

Nessa discussão deve-se também considerar o fato de que o fundamento constitucional do Estado de Bem-Estar faz parte do núcleo duro do constitucionalismo europeu, como seu pressuposto de fundo para a aceitação de tal modelo de estado de Bem-Estar.²⁶ Mas mesmo assim, essa tradição de constitucionalismo social, diante do contexto atual globalizado, sem regras claras de mercado, corre o risco de desintegrar-se em confronto com a voracidade e a rapidez que o sistema econômico mundial impõe aos países ocidentais atualmente.²⁷

Diversamente de tudo quanto sucede nos EUA, onde a marginalidade e a disparidade sociais foram sempre dominantes, com a vantagem de um mercado de trabalho muito mais flexível, boa parte dos Estados europeus estão descobrindo graves carências nos serviços sociais, o que é mais complicado quando ligada a uma constante e crescente precariedade no mercado de trabalho. Em outras palavras, a crise econômica, além de acentuar a crise de trabalho, quase zerou o valor “amortizador” social do Estado de Bem-Estar. Segundo os recentes dados fornecidos pela UE, nos Países membros, cerca de 114 milhões

²⁴ CRUZ, Paulo Márcio. Soberanía y transnacionalidad: antagonismos y consecuencias. *Revista de Derecho vLex*, Barcelona, v. 63, p. 1-10, 2008. p. 9.

²⁵ Sobre isso, recomenda-se seja observada a crítica de FINK, Janet; LEWIS, Gail; CLARKE, John. *Rethinking European Welfare*. Londres: Cortinew Publications, 2001.

²⁶ Sobre isso ver COUSINS, Mel. *European Welfare States, comparative Perspectives*. Londres: SAGE Publications, 2005.

²⁷ CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). *Direito e transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 132.

de pessoas, no mês de julho de 2010, estavam no risco de exclusão social: cerca de um jovem entre quatro está ainda à procura da primeira ocupação.

Nesse quadro, a Europa aparece extremamente frágil já que como se tratou anteriormente, as diversas variantes nacionais do modelo de Estado de Bem-Estar Europeu estão realmente em profunda crise. Ademais, parecem, nessa fase, prevalecerem os egoísmos nacionais. Esses fatores, valorados conjuntamente, constituem os limites absolutos para o encaminhamento de soluções de curto e médio prazo para a referida crise.

As finalidades da presente reflexão poderão ser úteis, também, em relação ao debate que está envolvendo os principais protagonistas da atual fase histórica, indicando algumas tendências que tentam redefinir o sistema do Estado de Bem-Estar europeu no contexto da crise econômica.²⁸

O exercício realizado no presente artigo, como em outras partes também destacado, requer uma capacidade diferente e inovadora de compreender a complexidade, a amplitude e a globalidade dos problemas que as autoridades monetárias europeias tentam varrer para debaixo do tapete. Além disso, é necessária também uma nova investida metodológica baseada na interdisciplinaridade de análises entre juristas, sociólogos, cientistas políticos e economistas.

Nessa perspectiva, a construção de um novo paradigma social europeu, que possa ser sustentável, requer algumas pré-condições imprescindíveis de razoabilidade e justiça, como: a) a redefinição estrutural da organização política da União Europeia, caracterizada por critérios de unidade fiscal (não só monetária); b) a redeterminação dos paradigmas de equidade social; e c) a adoção de instrumentos flexíveis de equilíbrio orçamentário.²⁹ Mas, se a moderação é a face jurídica da sustentabilidade econômica dos direitos sociais e do próprio Estado de Bem-Estar, a vontade política é a precondição fática sem a qual nada é possível.³⁰ Até o momento não há qualquer

definição sobre qual projeto político-estratégico a União Europeia realmente adotará. Não está claro se a União Europeia pretende construir uma sociedade indubitavelmente mais austera e sóbria, mas realmente solidária no seu conteúdo e direcionada aos mais necessitados, ou se, ao invés disso, pretenda “decidir não decidir”, ou seja, perpetuar, em nome da idolatria ao mercado, uma política neoliberal sabidamente inconsistente, permitindo que um sentimento cada vez mais egoísta tome conta de seus membros, o que significa renunciar ao seguinte passo da integração da Europa do tipo *ab infra* (dentro, abaixo, entre) e a um critério de solidariedade mais forte, que seja *ab intra* (fora, acima) e que não seja *ab extra* (distante, longínqua).

Em outras palavras, a situação atual poderia ser definida como um tempo de carência de regras; de ausência de estadistas e líderes europeus e mundiais com estatura suficiente para enfrentar esse desafio; e, como consequência desse panorama, de ausência de adequadas e corajosas escolhas político-legislativas nos diversos níveis nacional e continental, tanto europeu como global.

A austeridade fiscal e os esforços para reduzir salários em países que sofrem estrangulamento monetário podem causar a fratura de sociedades, governos e até dos Estados. Sem uma solidariedade maior, é improvável que essa história termine bem.

Nesse contexto, no qual parece prevalecer um conjunto de táticas de curto prazo e típicas dos egoísmos favoritos dos governos nacionais, que sofrem de miopia relativa aos direitos sociais e àqueles referentes às expectativas humanas das gerações futuras, é importante não se deixar de assinalar e/ou considerar a função de suplência subsidiária desenvolvida pela jurisprudência. Emerge, de maneira sempre mais evidente, o relatório decisivo, racional e estratégico dos tribunais nacionais e supranacionais, cuja jurisprudência parece substituir os Parlamentos nessa longa transição sistemática (não somente europeia, mas mundial), cujos êxitos são pouco divulgados.

O dado incontroverso é que o vazio normativo e a ausência de políticas legislativas produziram um fenômeno de reforço normativo do tipo jurisprudencial, a ponto de se poder afirmar que a existência de alguns direitos, não só os sociais, são muito mais fruto de um trabalho de

²⁸ Sobre isso ver JIMENA QUESADA, Luis. A Sustentabilidade dos direitos sociais. *Revista de estudios de economía aplicada*, Valencia, v. 27, n. 3, p. 76, 2009, e CAMPEDELLI, M. *Diritto di welfare: manuale di cittadinanza e istituzioni social*. Bologna: Il Mulino, 2010. p. 594.

²⁹ CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões Sobre o Direito Transnacional - Itajaí/Perugia. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 17, p. 18-28, p. 23.

³⁰ CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. A crise financeira mundial, o estado e a democracia econômica. *Revista*

criação judicial do Direito do que movimentos coordenados de governos ou de autoridades europeias.³¹

Substancialmente, além da valoração puramente formalista, ao menos na Europa, o Estado Constitucional Moderno parece adquirir, definitivamente, semblantes de um Estado jurisdicional, profundamente “empapado” de direito supranacional europeu. O que permite especular o embrião de um Estado Transnacional.

Nesse sentido o trabalho dos tribunais europeus, por ter servido como núcleo duro das tradições constitucionais, contribui para alimentar o desenvolvimento de um endereço comum transnacional³².

Mesmo que o papel desempenhado pelos tribunais pareça claro, menos compreensível parecem ser as consequências jurídicas sobre a ordem constitucional e as econômicas sobre o tratamento político dado à crise. Na realidade, a possível consequência disso tudo é que os tribunais europeus, apenas atentando ao núcleo valorativo da tradição do constitucionalismo europeu, alcançado por meio de diversas decisões, levem a um modelo de “Estado de Bem-Estar Real”, que em realidade está sustentado pela estrutura judicial europeia e não positivado. Tudo isso fruto de uma política legislativa descoordenada e, sobretudo, sem uma análise do impacto econômico de tal modelo no tempo (*ex ante e ex post*), tarefa que deveria ser dos legisladores em suas tarefas decisórias.³³ Portanto, a ausência de debate sobre a sustentabilidade-factibilidade-exigibilidade intensifica o risco e pode produzir um posterior agravamento da relação entre o Estado de Bem-Estar e a crise econômica, com uma definitiva renúncia ao modelo histórico europeu. Já não por opção, mas por necessidade.

Tal risco declinado acima pode assumir dimensões ainda mais complexas. De fato, ou a crise econômica em relação ao Estado de Bem-Estar constitui uma ocasião de relançamento do modelo como oposição à globalização negativa, de segunda oportunidade e de redenção corajosa do sonho e do modelo comunitário ou se revelará o infeliz início do fim do projeto europeu.

³¹ COLAPIETRO, Carlo. *A jurisprudência constitucional na crise do Estado Social*. Padova: UNISOB, 2009. p. 46.

³² CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões Sobre o Direito Transnacional - Itajaí/Perugia. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, p. 05.

³³ RODOTA, Stefano. *Nel silenzio della politica i giudici fanno l'Europa in La Carta e Le Corti*: I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello, Taranto: Chimienti, 2007. p. 76.

Referências

BLAS GUERRERO, Andrés; VERDÚ, Jaime Pastor. *Fundamentos de ciência política*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distância, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle et al. 6. ed. Brasília: UNB, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CAMPEDELLI, M. *Diritto di welfare: manuale di cittadinanza e istituzioni social*. Bologna: Il Mulino, 2010.

CASTEN, Gustavo. Artigo. *A crise financeira internacional*. Disponível em: <www.gustavokasten.com>. Acesso em: 24 jul. 2012.

COCCO-ORTU, Ana Maria Lecis. *A comparação como método de determinação do modelo de proteção dos direitos dentro do sistema CEDH*. Roma: AIC, 2011.

COLAPIETRO, Carlo. *A jurisprudência constitucional na crise do Estado Social*. Padova: UNISOB, 2009.

CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001.

CRUZ, Paulo Márcio. Soberanía y transnacionalidad: antagonismos y consecuencias. *Revista de Derecho vLex*, Barcelona, v. 63, p. 1-10, 2008.

CRUZ, Paulo Márcio. *Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e Estado no Século XXI*. Itajaí: UNIVALI, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). *Direito e transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

CRUZ, Paulo Márcio; REAL, Gabriel. Los nuevos escenarios transnacionales y la democracia asimétrica. *Manizales: Revista Jurídicas Universidad de Caldas*, v. 7, p. 12-17, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. A crise financeira mundial, o estado e a democracia econômica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-23, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões Sobre o Direito Transnacional - Itajaí/Perugia. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 17, p. 18-28, p. 23.

CAMPEDELLI, Massimo. *Na crise, um direito de Welfare?: entre evidências, direitos e experimentabilidade*. Bologna: Il Molino, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: USP, 1972.

FINK, Janet Fink; LEWIS, Gail; CLARKE, John. *Rethinking European Welfare*. Londres: Cortinew Publications, 2001.

FORSTHOFF, Ernest. *Por uma reconstrução da doutrina europeia sobre o uso conceitual do termo e natureza do estado social de direito*. Milão: Giuffrè, 1996.

GIORGIS, Andreas. In: CASSESE, Sabino (Org.). *Dizionario di Diritto Pubblico*. Milano: Università Bocconi, 2006. v. 3, p. 1905.

JIMENA QUESADA, Luis. A Sustentabilidade dos direitos sociais. *Revista de estudios de economía aplicada*, Valencia, v. 27, n. 3, p. 76, 2009.

KING, Anthony; SCHNEIDER, Benton. *Teoria política en el Estado de Bien-Estar*. Madrid: Alianza, 1993.

MISHRA, Ramesh. *O estado-providência na sociedade capitalista*. Tradução de Ana Bairradas. Oeiras: Celta, 1995.

NAVARRO, Vicenç. *Neoliberalismo y estado de bienestar*. Barcelona: Ariel, 1998.

RODOTA, Stefano. *Nel silenzio della politica i giudici fanno l'Europa in La Carta e Le Corti: I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*. Taranto: Chimienti, 2007.

SÁNCHEZ, Jordi et al. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1996.

TOUCHARD, Jean. *Historia de las ideas políticas*. Tradução de J. Pradera. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1993.

VERDÚ, Pablo Lucas; MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. *Manual de derecho político*. Madrid: Tecnos, 2000.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1990.