

## Esgotamento do Estado de Bem-Estar afeta direitos sociais

O projeto constituinte de 1988 promoveu a organização do Estado brasileiro de acordo com as formas típicas do modelo *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social (EBE), no qual se busca conciliar a preservação de direitos individuais e limitação do poder estatal (componente liberal) com a intervenção econômica direta e fomento de políticas públicas, de modo a redistribuir recursos e diminuir as desigualdades sociais.

No entanto, superados alguns ciclos de reformas e estabilização da moeda (década de 1990) e avanço social (primeira década deste século) os indicadores econômicos negativos da União e dos demais entes federativos revelam um cenário preocupante. Reformas estruturais e institucionais aliadas ao câmbio de cultura política e jurídica tornam-se cada vez mais necessárias. Do contrário, o colapso implodirá o modelo e impedirá a realização de direitos sociais pela via estatal, deixando os cidadãos desassistidos.



Confirmando esse diagnóstico, o professor Roberto Mangabeira Unger, em recente entrevista à Revista Época, afirmou taxativamente: “A viabilidade econômica do modelo atual chegou ao fim”. O Estado não aguenta o nível de demanda social. Pior, diz o professor de Harvard, o discurso político hegemônico é o da Suécia Tropical, uma retórica sedutora e barata, que propõe a realização dos direitos sem enfrentar as lutas por maior acesso ao poder político e por maior aproveitamento das oportunidades econômicas. (Clique [aqui](#) para ler a entrevista)

De outro lado, a concretização de direitos sociais pela via judicial tem prejudicado o adequado planejamento de política públicas, promovendo caos orçamentário e gerando dívidas superfaturadas (já se tem notícia da formação de verdadeiras máfias entre advogados, médicos e hospitais, que, aproveitando-se da fragilidade dos pacientes e da insuficiência do sistema de saúde pública, promovem assaltos aos cofres públicos após conseguirem liminares que geram altíssimas despesas hospitalares — em especial UTIs — com cobranças superfaturadas que bloqueiam diretamente as contas governamentais se não forem imediatamente pagas).

Isso mostra que o discurso jurídico nos últimos vinte anos também está impregnado pela lógica da Suécia Tropical, na qual se vive o gozo da sociedade promovido pelo “Pai Judiciário” sem que os cidadãos se sintam responsáveis pelo fomento da própria cidadania e pelas políticas públicas. Chega a ser uma apropriação individualista, baseada na ideia de direito subjetivo, dos direitos sociais.

Como essa problemática está diretamente relacionada aos problemas estruturais do EBE, na coluna desta segunda-feira (10/11) trago algumas lições de Claus Offe, pensador alemão oriundo da terceira geração da Escola de Frankfurt, que desenvolveu uma análise consistente e única sobre o tema.

### A análise de Claus Offe

Offe explica que o Estado Moderno Ocidental, na forma de Bem-Estar Social, se sustenta em três

pilares: o Estado de Direito (componente liberal), a democracia representativa (exigência de legitimidade) e as políticas públicas que garantem o bem-estar dos cidadãos na vida civil[1].

Ao estudar a viabilidade de um sistema político assentado nesses elementos, ele identifica uma série de problemas. Em relação à tentativa de conciliar liberalismo com políticas de bem-estar, Offe constata a existência de dificuldades de ordem econômica e moral.

As de cunho econômico indicam que, apesar da expansão do setor privado gerar recursos para o financiamento dos serviços sociais, as perspectivas de pleno emprego a longo prazo são solapadas pela fuga de capitais, desenvolvimento tecnológico que dispensa mão-de-obra, hiato de demanda interna, entre outras causas, o que acaba gerando uma demanda social excessiva de difícil satisfação.

De outro lado, se é certo que o modelo providencialista fornece ao mercado mão de obra qualificada, assistência de saúde aos trabalhadores e segurança através de relações industriais pacíficas (dominação ideológica), ao mesmo tempo, esse modelo incorre em carga tributária excessiva, aumento do déficit orçamentário e alto custo da força de trabalho, o que pode gerar desestímulo ao investimento e à produção, dando origem à crise fiscal de difícil superação[2].

Já as dificuldades de ordem moral surgem porque o modo centralista e hierárquico de operação do modelo keynesiano não incentiva a potencialidade para a solidariedade, nem busca a responsabilização da sociedade civil pelos seus problemas. Por exemplo, no caso de uma criança ou paciente que necessita de tratamento de alto custo, prioriza-se a judicialização ao invés de campanhas de *funding* para financiar os complexos e caros procedimentos. Para Offe, essa ausência de responsabilidade da sociedade destruiria sua força moral, sendo seus efeitos refletidos na eficiência econômica e produtividade do próprio Estado, que não consegue atender às infinitas demandas.

Esse quadro gera algumas consequências significativas: i) o processo de autopropulsão das “expectativas crescentes” torna mínimos os padrões máximos, impossibilitando que se satisfaça plenamente as demandas que nunca param de crescer; ii) a exigência de igualdade (princípio liberal do Estado de Direito) impede que se utilize critérios de merecimento ou necessidade na redistribuição de recursos; e iii) o Estado age por meio de políticas reativas, que não o imunizam quando ocorrem flutuações cíclicas e mudanças econômicas. Esse quadro cria um ambiente que incentiva os cidadãos a entrarem em um “estado de necessidade”, com o objetivo de receber a ajuda estatal[3].

Importantes questões também são apontadas acerca da tentativa de conciliação entre democracia e Estado de Bem-Estar. Para Offe, a corrente social-democrata do pós segunda grande guerra estabelece essa relação com base em um duplo pressuposto. Primeiro, os agentes racionais se uniriam a favor do Estado de Bem-Estar, tendo em vista as vantagens obtidas em relação aos modelos anteriores (liberal e social-autoritário). Segundo, uma vez estabelecidas as instituições e os benefícios sociais gerados, o modelo se tornaria imune a objeções (autorreprodução institucional), especialmente devido ao receio de retrocesso[4].

No entendimento de Offe, esses dois pressupostos não resistem às mudanças estruturais e às novas situações em que se encontram os agentes políticos no contexto europeu, derrubando a crença na ação racional coletiva e na imunização das instituições de bem-estar. Isso porque, de acordo com o autor, houve uma descontinuidade na evolução do nível absoluto dos gastos do Estado de Bem-Estar,

---

conduzindo ao declínio dos orçamentos.

Além disso, verificou-se a diminuição ainda mais acentuada nas transferências e serviços do Estado do Bem-Estar em relação ao nível de necessidade (autoexpectativas crescentes) e não se concretizou a tese de que o Estado de Bem-Estar sairia beneficiado da tensão resultante da lacuna entre o que costumava ser considerado necessidade e os benefícios realmente fornecidos.

Ao contrário, verificou-se o aumento da despolitização da sociedade, com greves e tumultos setoriais não promissores, e deserção eleitoral. A agenda política acabou focando em questões que, na concepção tradicional, estão à margem dos problemas do Estado de Bem-Estar, como o meio ambiente<sup>[5]</sup>.

O exemplo europeu mostra que a combinação da perda da legitimidade democrática com uma estrutura arcaica que deu vazão a crises de natureza econômica e moral acabou minando a sobrevivência do modelo providencialista.

No Brasil, guardadas as devidas adequações e considerando que ainda há muito por fazer para sanar as desigualdades sociais, os sinais de esgotamento do modelo centralizado e hierarquizador já se mostram presentes, especialmente no campo econômico e político, uma vez que há forte questionamento popular acerca das instâncias representativas.

### **Mudança estrutural, preservação funcional**

O conteúdo funcional do Estado de Bem-Estar está assentado em uma aparente incompatibilidade: de um lado a necessidade de preservação dos princípios liberais, do capitalismo, do trabalho assalariado, da democracia e, de outro, a demanda por manutenção das garantias sociais dos indivíduos que possam lhe proporcionar condições dignas de existência aliada à exigência de tornar possível a (re)inserção do cidadão no sistema através da valorização de sua forma-mercadoria.

Essa contradição se encontra presente em todo o texto constitucional brasileiro, uma vez que a Carta Magna de 1988 proclama em vários dispositivos que o Estado Democrático Brasileiro funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (artigo 1º e artigo 170), sendo preservados tanto a propriedade privada (artigo 5º, incisos XXII e LIV ) quanto os direitos sociais (artigos 6º; 193; 196; 201 e incisos; 303 e incisos; 205; e outros).

Ou seja, é perceptível que o legislador constituinte, preservando os princípios básicos do liberalismo, buscou a concretização do modelo providencialista, ainda que nunca completamente realizado.

Todavia, ante aos problemas apresentados no modelo europeu e à perspectiva de que venham a ocorrer no Brasil — como dito, os sintomas de esgotamento estão visíveis — é preciso ter em mente que qualquer discussão a fim de superar essas contradições, bem como as propostas de mudança devem estar atentas às diretrizes fundamentais do ordenamento jurídico pátrio.

Isso significa que, se mudanças estruturais são desejáveis e mesmo necessárias, elas somente devem ser admitidas caso observem o conteúdo funcional previsto na Constituição, especialmente no que importa à garantia e concretização dos direitos fundamentais — individuais e sociais.

Daí a ideia de instrumentalidade como vetor para a implantação de políticas públicas e reformas



estruturais: muda-se o meio, para atingir o fim maior de promoção dos direitos sociais com base no *ethos* constitucional e não em valores puramente mercadológicos que orientam, por exemplo, a ideia de Estado mínimo de índole neoliberal.

Reformar e estabelecer medidas estruturantes por vezes consideradas antipáticas não pode significar retrocesso social. Para tanto, é salutar que haja também uma concertação entre os Poderes da República, em prol de maior ajuste e responsabilidade com o planejamento e execução das políticas públicas.

[1] OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do Bem-Estar. In: OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado** – transformações contemporâneas do trabalho e da política. Trad. Wanda Caldeira Brant, São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 271.

[2] OFFE, Claus. *A democracia contra...* Op. cit. p. 273. quadro nº 5.

[3] *Ibid.*, p. 274 e ss.

[4] *Ibid.*, p. 280.

[5] *Ibid.* p. 283-285.