

## **A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR OCIDENTAL: DO CONTROLE DA POBREZA ÀS GARANTIAS SOCIAIS**

Henrique Rabello Serafim<sup>1</sup>

Ismael Gonçalves Alves<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Os conflitos sociais sempre foram um importante motor propulsor das diversas mudanças socioculturais ocorridas nas distintas estruturas societárias da humanidade, na qual as disputas concentram-se nos diversos fatores relacionados à equidade de condições entre todos os indivíduos. Nesta estrutura societária desigual, os interesses de toda a população estariam retratados pelos interesses particulares de uma minoria populacional privilegiada e com maior representatividade econômica e de poder, enquanto os mais pobres, em situação de desigualdade, estariam pouco ou nada representados, vivendo às margens da sociedade, abandonados às mazelas do capitalismo, buscando melhores condições de vida. Este artigo pretende representar o modo como historicamente por intermédio do Estado, a partir da Lei dos Pobres de 1601, as pessoas consideradas pobres eram assistidas. Representando os estigmas trazidos desde a idade antiga, analisar as características relacionadas aos pobres em alguns períodos históricos, inclusive que serviram de definição para que pudessem ter acesso a programas assistenciais. E analisar os estudos de Estado de Bem-Estar Social desenvolvidos em meados do século XX, centrando-os em paradigmas teóricos que buscaram entender o Estado de Bem-Estar como um elemento linear, no qual o desenvolvimento econômico, independente das constituições sócio-históricas, acarretaria na instituição do Bem-Estar.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito e Mestrando em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Avenida Universitária, 1105 - Bairro Universitário CEP: 88806-000 - Criciúma-SC. E-mail: henriqueserafim@bol.com.br

<sup>2</sup> Doutor em História (UFPR). Professor do Curso de História e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Avenida Universitária, 1105 - Bairro Universitário CEP: 88806-000 - Criciúma-SC. E-mail: iga@unesc.net

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social; Decreto de Domicílio; Estado de Bem-Estar Social; Lei dos Pobres; Revolução Industrial.

## **ABSTRACT**

Social conflicts have always been an important driving force behind the various sociocultural changes that have taken place in the different societal structures of humanity, in which disputes focus on the various factors related to the equity of conditions among all individuals. In this unequal societal structure, the interests of the whole population would be portrayed by the particular interests of a privileged minority population with greater economic and power representativeness, while the poorest, with inequality, would be little or nothing represented, living on the margins of Society, abandoned to the ills of capitalism, seeking better living conditions. This article intends to represent the way historically through the State, from the Poor Law of 1601, the people considered poor were assisted. Representing the stigmas brought from the old age, to analyze the characteristics related to the poor in some historical periods, including that they were defined so that they could have access to assistance programs. And to analyze the studies of the welfare state developed in the mid-twentieth century, focusing on theoretical paradigms that sought to understand the Welfare State as a linear element, in which economic development, independent of socio-historical constitutions, would lead to the institution of Welfare.

**KEYWORDS:** Act of Settlement; Industrial Revolution; Poor Law; Social Assistance, Welfare State.

## **1. INTRODUÇÃO**

Tradicionalmente, um dos principais focos de atenção dos Estados nacionais com relação a sua população é a assistência aos necessitados, entendidos como os diversos grupos sociais considerados em situação de pobreza. Historicamente, a dedicação para a diminuição da pobreza era realizada pela Igreja Católica Apostólica Romana, que com a ajuda de seus fiéis mais bem aquinhoados minimizava os efeitos negativos de mazelas cotidianas como a fome e o abandono. Posteriormente, com a estruturação dos Estados nacionais, esta função foi

paulatinamente absorvida pela administração pública, que racionalizou a atenção aos necessitados (ALVES, 2015).

Na antiguidade, o auxílio às pessoas consideradas pobres era exercido na ótica da solidariedade, na qual a partir desse auxílio individual ao próximo, sem qualquer intervenção de dogmas religiosos os indivíduos, criaram redes de solidariedade, ou seja, de ajuda ao próximo, que visavam diminuir os impactos negativos da pobreza sobre a parcela mais necessitada da sociedade. (MOURO, 2003) No entanto, na passagem para a Idade Média ocorre uma mudança substancial neste entendimento, que do ponto de vista histórico pode ser analisado como o resultado de uma herança cultural cristã que potencializou a assistência aos necessitados em favor dos seus interesses de dominação de um grupo sobre outro.

A partir deste novo período, de acordo com a ótica religiosa predominante, o ato de dar esmola e amparar os indigentes estava diretamente relacionado com a caridade e a salvação da alma por meio da boa obra, que junto com a fé e a esperança formavam as três virtudes ideológicas. Neste sentido, a caridade tornou-se uma forma de junção da solidariedade com os processos de dominação cultural e religiosos de hegemonia católica, assim como da consolidação da hierarquia e da estrutura social que colocava os pobres na dependência dos mais ricos. De acordo com Mourou (2003, p. 132):

[...] a sociedade medieval capitalizou o espólio cultural da solidariedade, utilizando-o na reprodução de um conjunto de comportamentos que promoviam a ajuda como um dever social a ser respeitado por todos. Assim surgiu a caridade, no sentido medieval do termo.

Contudo, a partir do século XVI a pobreza perdeu o status de mística e passou a ser associada às mazelas urbanas. A mudança mostrou-se tão profunda que, segundo Alves (2015), o pobre passou a ser classificado em relação a sua invalidez ou a sua falta de integração ao processo produtivo. Com isso, é possível verificar a mudança em relação à pobreza, que num primeiro momento era santificada por estar relacionada ao desapego material e à reflexão das virtudes de Deus, e posteriormente, sob a nova ótica do labor, teve suas concepções alteradas para atender aos interesses do capital.

Essas inúmeras mudanças ocorreram por diferentes razões, como por exemplo, o início da urbanização e as alterações nos sistemas econômicos e monetários, mas dentre as diversas mudanças que aconteceram no Ocidente a partir do século XVI a Revolução Industrial, ocorrida no século XVIII, foi aquela que provocou o mais significativo processo de precarização da vida, impelindo a origem dos sistemas estatais de ajuda.

## **2. A HEGEMONIA DO CAPITAL: ABANDONO SOCIAL DA POPULAÇÃO**

A invenção de novas técnicas laborais adaptadas a diversos segmentos produtivos gerou uma grande acumulação dos países europeus e também da América anglo-saxônica. Esse processo acelerado de desenvolvimento industrial promoveu a rápida exaustão dos grandes centros urbanos, nos quais uma grande massa de trabalhadores por um longo período se alicerçava em busca de emprego.

Com isso, uma das primeiras formas de assistência aos mais pobres como responsabilidade e intervenção do Estado desenvolveu-se a partir de 1601 com a promulgação da Lei dos Pobres na Inglaterra, decretada durante o reinado da rainha Elizabeth I, que consistia na instituição de uma taxa a ser paga pelos cidadãos em benefício dos pobres ou um subsídio em dinheiro. Pobres nesse período eram considerados aquelas pessoas em situação de necessidade, no qual se incluíam os velhos, os enfermos e os órfãos, que receberiam os auxílios em dinheiro (SCHONS, 1999).

Com alto grau de estigmatização, os considerados bêbados, prostitutas e mendigos não possuíam o direito à assistência, pois o seu estilo de vida era considerado imoral e sem qualquer compromisso com o trabalho, sendo classificados como preguiçosos e desmerecedores da assistência pública (ALVES, 2015). Para os indivíduos considerados pobres capacitados, como os desempregados, caberia às Paróquias ajudá-los a retornar ao mercado de trabalho.

Essa ajuda ocorria na forma da obrigação das paróquias de socorrê-los fornecendo trabalho, pois a sua pobreza era considerada relacionada à sua situação de inatividade laboral. Porém, devido à expressiva demanda e recursos limitados, boa parte das paróquias acabavam por expulsar a maior quantidade de pobres que conseguissem.

Dessa forma, as paróquias com melhores estruturas e com vastos

recursos eram as mais procuradas, ocorrendo uma migração dos assistidos, o que provocava a saturação de alguns lugares em detrimento de outros. Esta “mobilidade da pobreza” levou a uma série de descontentamentos por parte das localidades mais bem aparelhadas, forçando o governo inglês a promulgar a *Act of Settlement* (Decreto de Domicílio) de 1662, que impedia os pobres de se mudarem de domicílio, e também as paróquias de expulsarem os pobres (SCHONS, 1999).

Esse decreto tinha por finalidade precisar a limitação territorial, com isso ele definia a mobilidade física dos pobres aos limites e fronteiras de cada paróquia, para que assim estas não deixassem de prestar a assistência que deveriam, e também não precisassem expulsá-los. Este decreto só foi abrandado em 1795, quando já não mais existia esse perigo de invasão das melhores paróquias (SCHONS, 1999). Esse tipo de legislação social também acabou por restringir a mobilidade e a disponibilidade da força de trabalho.

Ao restringir a mobilidade e a disponibilidade da força de trabalho essa legislação não mais se adaptava às necessidades do capitalismo, que carecia cada vez mais de mão-de-obra móvel e em quantidade abundante. E ainda se opunha ao espírito cívico que já havia sido incorporado ao *status* legal do povo no que se refere à liberdade e igualdade (SCHONS, 1999).

Dessa forma, o decreto passou a ser analisado como uma legislação com dupla violação, gerando perda de direitos aos indivíduos, que não mais podiam exercê-los, relacionados àquilo que viria a ser um Estado liberal, em que as garantias individuais superam as barreiras impostas pelos Estados. Além disso, a referida legislação gerou importantes entraves ao capital, que com seu processo de expansão necessitava cada vez mais de mão-de-obra para sustentar seu processo de acumulação.

A partir de 1795, momento no qual a Inglaterra passava por um complicado rearranjo social, político e econômico, de conflitos com a França, invernos rigorosos, aumento do valor dos alimentos e intenso pauperismo, o governo inglês promulgou a Lei da Assistência com o intuito de reordenar a distribuição de auxílios às populações consideradas necessitadas. Assim como os sistemas de assistência variaram no tempo e espaço, os indivíduos considerados necessitados também passavam por processos de ressignificação.

A partir de 1601, com a *Poor Law*, os velhos, os enfermos e os órfãos eram vistos como necessitados. Já em 1795 era considerada necessitada toda

pessoa que não possuísse uma renda mínima que lhe garantisse a sua própria subsistência. Em 1834, com a *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), era considerado necessitado só aquele que realmente passasse necessidades absolutas, como, por exemplo, o indivíduo entendido como deficiente físico (SCHONS, 1999).

A Lei da Assistência que se consolidou no espaço inglês entre os séculos XVII e XIX previa um abono a ser pago pelo Estado aos pobres que não possuíam uma renda mínima que lhes garantissem prover sua própria subsistência, mesmo àqueles que tivessem emprego. Esta lei vigorou até 1834, quando no auge da Revolução Industrial sucessivos governos liberais buscaram apenas garantir o desenvolvimento do capitalismo e o livre mercado, colocando as necessidades da classe trabalhadora em segundo plano. Nesse momento a Lei de Assistência era vista como um atraso para a economia nacional, pois afastava o mercado da autorregulação (SCHONS, 1999).

A revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra em 1688, foi uma das primeiras grandes revoluções liberais e demarca o nascimento do Estado Liberal, inaugurando o processo de ascensão da burguesia ao poder político do Estado (VIEIRA, 2013). O liberalismo clássico é norteado pelas leis do oligopólio, no qual a livre concorrência entre os capitais é a principal exigência.

Este modelo político e econômico, contrário à intervenção do Estado, exigia que os pobres e os operários trabalhassem para suprir as suas próprias necessidades. Este modelo de Estado é caracterizado pelo abandono social da população, que por sua vez precisa recorrer ao mercado para garantir a reprodução de sua existência, sendo a desigualdade uma prerrogativa central para o fortalecimento do Estado Liberal.

Segundo Vieira e Paganini (2015), o Estado liberal vai de encontro ao absoluto, pois enquanto neste último o monarca detinha o poder e o próprio povo em suas mãos, atribuindo ao aparelho estatal *status* de propriedade, naquele primeiro, muito pelo contrário, o indivíduo, despido de controle, deveria autogovernar-se, assumindo o comando de sua vida. Para este modelo político e econômico a função do Estado é apenas criar condições necessárias para o processo de acumulação do capital, deixando em um segundo plano o desenvolvimento social, entendendo-o como um apêndice do crescimento econômico.

Marx (1986), ao estabelecer uma crítica ao capitalismo, aponta que este

sistema econômico estrutura-se sobre as desigualdades sociais, reservando a situação pobreza e miséria para uma grande parcela da população.

A acumulação de riqueza num polo é, pois, simultaneamente, acumulação de miséria, sofrimento, escravidão, ignorância, embrutecimento e degradação moral no polo oposto, isto é, no lado em que se encontra a classe que produz seu próprio produto como capital (MARX, 1986, p. 805).

Frente a esta situação de completo descaso com as populações mais vulneráveis e exploradas, em 1834 foi promulgada a Nova Lei dos Pobres, que prestava assistência somente àqueles que devido à idade avançada ou a doença fossem incapazes de continuar a labuta, e todos aqueles capazes, mas que por algum motivo desistiram da luta, admitiam a derrota e clamavam por misericórdia (MARSHALL, 1967). Schons (1999) mostra que por meio desta lei são abolidos os abonos e as assistências externas, sendo que a assistência passou a ser exercida por intermédio de filantropos, e ficou restrita a albergues e abrigos, restando ao critério do indivíduo considerar-se realmente tão destituído de meios próprios para a sua manutenção de vida ao ponto de ter que procurar um abrigo que fora transformado num antro de horror.

O final do século XIX e as primeiras décadas do século XX são marcados pela hegemonia do capital, que, num grande colapso econômico, coloca a população numa situação de miserabilidade e perda de direitos sociais. Essa situação se mantém baseada nos paradigmas mercadológicos de um sistema estruturalista patriarcal, levando ao desemprego milhões de pessoas, que por este motivo e a falta de auxílio assistencial não conseguem se sustentar com as mínimas condições necessárias para a manutenção de suas vidas.

Dessa forma, a precarização da condição de vida dessas pessoas e a crise econômica fazem com que haja a necessidade de que o Estado volte a regular a economia e assegurar à população programas assistenciais capazes de fornecer auxílio econômico que lhe garanta os mínimos necessários.

Após a Segunda Guerra Mundial, na metade do século XX, há o surgimento do *Welfare State*, que seria o Estado de Bem-Estar Social, que passa a ser um modelo de Estado que amplia os serviços assistenciais públicos, prestando serviços sociais e passando também a intervir fortemente na área econômica,

regulamentando praticamente todos os meios produtivos com a intenção de assegurar a diminuição da desigualdade e o crescimento da economia. O seu surgimento está relacionado com o processo de industrialização e todos os problemas sociais gerados a partir desta enorme força industrial que impõe as regras do mercado aos indivíduos.

Toda periodicidade da assistência na Inglaterra que inicia desde o princípio do século XVII denota grande importância às análises relacionadas com a assistência social moderna. Tanto que, segundo Fiori (1997), a grande virtude das pesquisas historiográficas foi verificar nos modelos inglês e alemão o que pode se chamar de dois padrões ou paradigmas originários do que seria a intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista.

Este tópico possui a centralidade no estudo do modelo assistencial inglês. Contudo, entendemos que, mesmo de forma breve, faz-se necessária a comparação destas formas antagônicas de intervenção estatal dos Estados inglês e alemão, que justificaram os programas de Estado de Bem-Estar Social institucionalizados pelos governos, que ascende os conceitos ideológicos, ora ao capital, ora ao indivíduo.

No que tange à Inglaterra, os estudos históricos permitiram identificar o estreito vínculo originário entre a centralização do poder que conduziu o surgimento dos Estados absolutistas e a "liberação" da força de trabalho camponesa, que acompanhou a mercantilização das terras e a proteção originária que foi dada aos pobres. A legislação mostrou-se manifestadamente preocupada com a nova questão da ordem e do disciplinamento do trabalho, mas que deu lugar também a um paradigma pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa como manteve-se presente como uma marca que atravessa a História inglesa (FIORI, 1997).

Com relação à Alemanha, as pesquisas comparadas souberam identificar as enormes diferenças entre o assistencialismo e as formas de ajuda mútua do novo sistema securitário e compulsório existentes no final do século XIX. A partir desse novo sistema, que adotava procedimentos totalmente contrários ao prévio assistencialismo, o indivíduo trabalhador homem estaria obrigado a contribuir financeiramente, assentando-se assim sobre um novo núcleo institucional.

Com isso nasce um novo paradigma conservador e corporativo, em que os direitos sociais são definidos de forma contratual por um governo autoritário que não reconhece os direitos de cidadania política, sendo que este modelo, assim como



o de assistencialismo inglês, generalizou-se também pela Europa (FIORI, 1997). A partir desta legislação alemã, que traria a ideia de evolução e continuidade, o Estado de Bem-Estar Social estaria relacionado a políticas sociais, associando-se à ideia de T. H. Marshall<sup>3</sup> de evolução da cidadania, relacionada aos direitos civis, políticos e sociais.

### **3. INTRODUZINDO O DEBATE: CRÍTICAS E REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**

Em seu texto intitulado “As três economias políticas do *Welfare State*”, publicado no Brasil em 1991 na Revista Lua Nova, o sociólogo dinamarquês Gøsta Esping-Andersen discute duas questões que nortearam a maioria dos debates sobre o Estado de Bem-Estar Social: as tensões de classe diminuiriam com a extensão da cidadania social; quais seriam as forças causais por trás do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social ocidental.

Para o autor, a simples concessão formal de direitos e garantias não pode ser entendida como Estado de Bem-Estar Social, por isso a necessidade de se avaliar a relação entre o Estado, o mercado e a família, pois estas três esferas de poder entrelaçam-se e complementam-se na promoção de serviços de bem-estar social. De acordo com Esping-Andersen (1991, p. 101):

O *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.

É a partir destas duas indagações, que já são pensadas desde o final do século XIX, que Esping-Andersen desenvolve o raciocínio diferenciando as convicções liberais e socialistas em torno do auxílio aos mais pobres e suas políticas sociais. Estas questões que perpassaram o período de estruturação do Estado de Bem-Estar Social foram formuladas por economistas políticos do século XIX que se dedicaram a pensar o papel da assistência social na vida dos sujeitos, um século antes de se poder dizer que havia realmente um Estado de Bem-Estar.

---

<sup>3</sup> Para T.H. Marshall, a cidadania seria a promotora do Estado de Bem-Estar Social, efetivada por políticas sociais de cunho igualitário (1967).

A preocupação estaria direcionada ao relacionamento entre o capitalismo e o bem-estar social, independente de suas convicções serem liberais conservadoras ou marxistas, pois suas análises convergiram para o relacionamento entre o mercado/propriedade e o Estado/democracia (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Para o liberalismo clássico, como o de Adam Smith, a abolição das classes, da desigualdade e dos privilégios ocorreria por meio do mercado e da livre iniciativa, que possuiria a condição de destruir a sociedade de classes criando condições para que cada indivíduo pudesse emergir a melhores condições. O economista inglês Nassau William Senior e outros liberais mais recentes enfatizavam a partir do liberalismo econômico proposto por Smith que o trabalho dos indivíduos geraria as riquezas das nações.

Inclusive, agindo por seu interesse próprio, estes promoveriam o interesse coletivo, acreditando que a iniciativa privada deveria se desenvolver com pouca ou nenhuma intervenção do Estado, e ainda rejeitavam qualquer proteção social advinda do Estado além dos vínculos que forçavam o indivíduo a contribuir financeiramente para ter acesso a benefícios, na espécie de um sistema securitário. John Stuart Mill e os liberais reformistas propunham pequenas regulamentações políticas, como algumas legislações protetivas, que deveriam intervir na relação mercado e trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991).

De certa forma todos os liberais concordavam no fato de que o mercado livre e o mínimo de interferência estatal deveriam ser os alicerces para a igualdade e a prosperidade. Mesmo que discordando em algumas questões pontuais, para estes teóricos o mercado seria o promotor do bem-estar, que por sua vez estaria ao alcance por todos os indivíduos que em condições igualitárias conseguiriam prover sua própria existência.

A partir destes paradigmas são construídas formulações, principalmente no que se refere à democracia, pois dentro de um modelo liberal a democracia seria o calcanhar de Aquiles, já que a propriedade estaria segura se a poucos fosse mantida. A democracia perverteria o mercado e alimentaria a ineficiência, resultando num colapso mercadológico que poderia resultar na destruição do próprio mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Às massas de trabalhadores, advindos dos centros urbanos industrializados, a democracia seria o meio para reduzir os privilégios da propriedade na medida em que o povo teria voz para reivindicar suas condições de

igualdade. A sociedade dividida em classes é a maior expressão da desigualdade resultante do capitalismo, que perpassa os debates da economia política. É a partir deste estigma que o socialismo<sup>4</sup> e o liberalismo conflitam para sistematizar a quem deveria caber a responsabilidade pela regulação social.

O modelo liberal resulta na responsabilização do mercado pela regulação social, pois neste sistema as classes seriam extintas devido à horizontalidade de condições disponibilizadas a todos, haja vista que pelo mercado a todos seria possível a mobilidade social, bastando aos sujeitos aproveitarem e se apropriarem da gama de possibilidades oferecidas pelo mercado.

Contudo, o socialismo desmonta a ideia de equidade promovida e advinda da regulação pelo mercado caracterizando a ascensão social como forma de igualdade e justiça disponibilizada a todos de igual forma, sem a necessidade de competição para alcançar tal *status*. Dito de outra forma, a regulação do mercado em Estados liberais e sociais se dá de maneiras distintas, enquanto no primeiro a ação do Estado é reduzida ao mínimo possível em todas as esferas socioeconômicas, no segundo o Estado amplia sua atuação e torna-se cada vez mais regulador do sistema em nome de um bem comum.

Segundo Arretche (1995), na fase liberal do século XIX por intermédio de atividades alocativas<sup>5</sup> é que o Estado garantia a manutenção do processo de acumulação capitalista, distribuindo recursos do próprio Estado, como por exemplo taxaço, tarifas, subsídios, etc. Contudo, exigiu-se que o Estado passasse a desempenhar atividades produtivas<sup>6</sup>, pois o novo estágio do desenvolvimento capitalista fez com que as atividades alocativas do Estado se tornassem insuficientes na manutenção para o processo de acumulação.

Nesse sentido, houve a necessidade do Estado de realizar algo diferente, além da alocação de recursos e bens que já mantinha sob seu controle, pois o processo de acumulação carecia de algo a mais além daquilo que o Estado estava provendo até aquele momento, assim a forma produtiva para atender a crescente acumulação alcançou um novo paradigma, o do Estado que atuava na produção.

---

<sup>4</sup> O socialismo advém de um paradigma político e econômico que prima pela coletivização dos meios de produção e de distribuição, atribuindo a necessidade de supressão da propriedade privada e das classes sociais.

<sup>5</sup> As atividades alocativas do Estado estão relacionados aos bens e serviços oferecidos pelo governo para toda a população, independente da renda, de forma gratuita ou com baixa taxaço (ARRETCHE, 1995, p. 28).

<sup>6</sup> As atividades produtivas relacionadas ao Estado estão associadas àquelas praticadas pelo setor privado, de agricultura, indústria e comércio (ARRETCHE, 1995, p. 28).

Assim a igualdade social pode ser concebida a partir da concessão de direitos formais e materiais, no qual no Estado Social haveria o real acesso da sociedade a serviços garantidos a todos de igual forma, enquanto no Estado Liberal a concessão de serviços sociais seria uma mera formalidade, sem garantias de que todos os cidadãos fossem contemplados por direitos sociais mais amplos.

Para o liberalismo é necessário que esta sensação de cidadania não esteja ligada a um direito social, pois desta forma coloca-se sobre os sujeitos a responsabilidade de suprir suas próprias necessidades eximindo o Estado de qualquer encargo social. O Estado mínimo, característico do liberalismo, preza por fundamentar a sua atuação na individualidade e com isso passa a eximir-se das desigualdades provocadas pelo controle do mercado sobre a vida e o destino das pessoas.

Em um Estado que permite e dê condições de igualdade à população haverá de se ter a relação de direitos formais e materiais, como em um Estado de Bem-Estar Social. Arretche (1995), ao se reportar ao sociólogo Richard Titmuss (1954), em sua investigação sobre o caso inglês, afirma que a origem dos programas do Estado de Bem-Estar Social está na crescente complexidade da divisão social do trabalho propiciada pelo desenvolvimento da industrialização, pois a crescente especialização da produção exercida pelo homem o tornaria mais socialmente dependente na mesma medida em que se tornaria mais individualizado e mais especializado, dando origem aos programas de proteção social.

Nesse sentido há a compreensão de que o mercado, ao exigir meios para o acúmulo e atender a elevada demanda, tornaria os trabalhadores cada vez mais operadores menos capacitados ao manejo sistêmico produtivo, provocando uma dependência social elevada em casos de crise econômica.

Assim, os trabalhadores para terem a efetiva participação social precisam de educação, saúde e recursos sociais, que lhes proverá um conjunto de condições análogas ao bem-estar, e também que a política social seja uma pré-condição da eficiência econômica, e não só emancipadora, pois desta forma a assistência não será pensada em razão do crescimento econômico, mas sim como um meio de prevenção pretérita às mazelas provocadas pelo capitalismo. O Estado de Bem-Estar Social é o paradigma de um Estado que otimiza as capacidades políticas igualitárias, pois reduz as divisões sociais, resultando na unidade política dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A adoção pelo reformismo parlamentar das condições sociais resulta na Social-Democracia, que seria o modelo que pela representação parlamentar alcançaria os fundamentos do socialismo de: liberdade, igualdade, justiça e solidariedade, resultando na mobilização do poder, algo impensável em outro modelo de Estado. Para Vieira e Paganini (2015), o Estado Democrático de Direito objetiva a inserção da lei num contexto instrumental de disponibilidade do aparelho estatal e não de uma maneira hierarquizante e coercitiva para com as pessoas, fortalecendo com isso o aspecto da cidadania.

Os economistas clássicos não obtiveram sucesso em suas investigações ao não utilizarem como variáveis a adversidade histórica. Um exemplo disso são as variáveis de classe, Estado, democracia e mercado, que isoladas possibilitaram formulação de preposições básicas sobre capitalismo e socialismo, eficiência e igualdade, cidadania e classe, colocando num mesmo patamar de desenvolvimento histórico e homogeneizando diferentes países com características socioculturais distintas. As ciências sociais contemporâneas utilizam métodos histórico-comparativos, e muito embora se apeguem a paradigmas como verdades absolutas revelam ser este um método variável e permeável. Conforme Draibe (1993, p. 02):

[...] ao examinar comparativamente os processos históricos de formação do “*Welfare State*” em diversos países, [o estudo comparativo] admitiu e reconheceu distintos padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados de Bem-Estar Social. Padrões ou modelos que expressam raízes e condições históricas distintas que se manifestam em variação das complexas dimensões da proteção social, seja no que tange às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abrangem, seja no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja finalmente no que diz respeito às relações com o sistema político.

Esping-Andersen (1991, p. 90) utiliza o método comparativo para realizar as pesquisas nos países de capitalismo avançado e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, e observa que “[...] a maior parte das produções intelectuais tomou o caminho errado principalmente por ter-se afastado de seus fundamentos teóricos”. Desta afirmação pode-se analisar que os paradigmas adotados até então por outros estudos epistemológicos de Estado de Bem-Estar Social vão de encontro às proposições de Esping-Andersen. As variáveis adotadas até então eram restritas

ao Estado e à economia, e não davam conta de situações intrínsecas ao paradigma de bem-estar, como a participação da família no processo de um Estado de Bem-Estar Social.

Destas análises, Esping-Andersen (1991) seleciona dois tipos de abordagens que dominam as explicações do Estado de Bem-Estar Social em países de capitalismo avançado, uma enfatiza estruturas e sistemas globais e a outra as instituições e atores. Estes conflitos ocorrem porque os estudos contemporâneos focalizam na relação entre Estado e economia, e, como visto anteriormente, os economistas clássicos não obtiveram sucesso em suas produções ao não utilizarem como variáveis em suas pesquisas a diversidade histórica. Conforme analisa Alves (2014, p. 32):

Embora existam múltiplas diferenças culturais, econômicas, históricas e políticas, que em sua essência criaram marcas indelévels nos distintos padrões de assistência social de cada país, alguns aspectos podem ser apresentados como sendo comuns entre os países industrialmente avançados.

Os aspectos que eram comumente apresentados nos países industrialmente avançados cerceavam os problemas sociais, que precarizaram alguns setores da sociedade, como é o caso dos trabalhadores. A classe trabalhadora estava destinada a morrer de fome se não se adaptasse às regras do mercado de trabalho, exigidas por conta do desenvolvimento econômico autorregulado. Essa relação do mercado com a precarização da condição de vida do indivíduo torna-se o principal meio comparativo entre os países industrializados.

A abordagem de sistemas ou estruturalista busca analisar os Estados de Bem-Estar a partir de sua relação com a industrialização em países de capitalismo avançado, partindo do entendimento que o processo de estruturação industrial levaria e exigiria de todas as nações a desenvolverem políticas sociais que garantissem a reprodução na mão-de-obra. De acordo com as análises de Esping-Andersen (1991, p. 91), esta teoria explicativa ao elencar a industrialização como elemento fundacional do Bem-Estar enfatiza “mais as similaridades que as diferenças entre as nações”.

A teoria da sociedade industrial é uma variante deste modelo, que afirma que a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível. Ou

seja:

[...] é necessária, porque modos de produção pré-industriais como a família, a igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91).

A industrialização acaba com o modo de vida tradicional e as relações de ajuda existentes, obrigando o Estado a arcar com políticas assistenciais, ou seja, o Estado é obrigado a bancar serviços sociais para que o próprio capitalismo exista. Segundo Arend (2007), o ideário da família burguesa viu na indústria a principal atividade da economia, contudo, a industrialização tornou-se uma inimiga terrível das famílias consideradas pobres, pois as condições de trabalho eram mais precárias que nos períodos anteriores.

Esping-Andersen (1991) evidencia que o mercado não pode substituir o Estado, pois vai abastecer somente aqueles que conseguem atuar dentro dele, por isso o bem-estar social é apropriado ao Estado-nação. Desta relação de embate entre o mercado autorregulado e o Estado assistencial, Marshall mostra que os campos de noção de direitos foram separados na sociedade industrial, e evoluíram de modo diferente com o passar dos séculos.

[...] O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente - os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p. 66).

Dessa forma, a participação das classes menos favorecidas, esmagadas pelo capitalismo e pela burguesia, não obteve êxito na formulação de direitos e matérias no campo da igualdade social. Conforme Arretche (1995, p. 35), a origem das políticas igualitárias do século XX “encontra-se nesta roda da história, na qual o escopo dos direitos alarga-se progressivamente. E esta ampliação ocorre no plano da sociedade e no plano do Estado, sobretudo pela ação das classes altas”.

Os adeptos da industrialização afirmam que o Estado de Bem-Estar

Social possibilita a burocracia moderna, caracterizada como forma de organização racional, universalista e eficiente. Esping-Andersen (1991, p. 92) evidencia que este “é um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso tenderá a promover o próprio crescimento”.

Desta relação da industrialização ascendida pelo Estado de Bem-Estar Social, as classes dominantes se beneficiarão da expansão ocorrida por esta conjuntura, que deveria envolver a ampliação dos direitos a todos, de forma igualitária. Contudo, a burocratização moderna tende somente a elevar a desigualdade a barrar o acesso daqueles que não estão incorporados ao sistema capitalista de dominação.

Deste pensamento surgiu o raciocínio da “lógica do industrialismo”, segundo a qual o Estado de Bem-Estar Social emerge à medida que a economia industrial moderna destrói as instituições sociais tradicionais. Os recursos advindos do crescimento econômico estariam relacionados ao investimento para a promoção do Estado de Bem-Estar, sempre, claro, primando pelo crescimento econômico frente ao desenvolvimento social.

Nesse sentido, esta tese possui dificuldade em explicar por que a política social governamental emergiu entre 50 e 100 anos após a comunidade tradicional ter sido efetivamente destruída, razão pela qual segue a perspectiva liberal. A resposta estaria na Lei de Wagner de 1883 e em Alfred Marshall, no fato de que “[...] é necessário um certo nível de desenvolvimento econômico e, portanto, de excedente, para se poder desviar recursos escassos do uso produtivo (investimento) para a previdência social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 92).

Notavelmente similar é o novo estruturalismo marxista, que abandona a teoria clássica dos seus antepassados, e coloca como ponto de partida analítico o Estado de Bem-Estar Social como um produto inevitável do modo de produção capitalista. De acordo com esta perspectiva, bem como da “lógica do industrialismo”, os Estados de Bem-Estar Social não precisam ser promovidos por agentes políticos, partidos socialistas, etc., pois o Estado se posiciona para atender as demandas coletivas do capital.

Assim, a teoria parte de dois pressupostos cruciais: primeiro que o poder é estrutural, e segundo que o Estado é relativamente autônomo das classes dirigentes. Desta relação evidencia-se que a estrutura dominante está posta e não pode ser alterada, nem tão pouco ser destituída, e ainda, relaciona o poder dessa



classe dominante à subordinação do Estado, pois não teria condições autônomas de se libertar.

Seguindo esta linha de pensamento, Esping-Andersen (1991) utiliza O'Connor para justificar que a acumulação de capital cria contradições que forçam a reforma social. Ou seja, todo o custo da desigualdade criada pelo capital será socializado com a população em geral por intermédio do Estado, do ponto em que a geração dos lucros advindos da produção capitalista são dessocializados.

Ocorre que o capitalismo provoca tanta desigualdade que todos esses problemas precisam ser sanados, e acaba sendo o Estado encarregado de realizá-lo, com isso há um investimento para curar as mazelas provocadas pela acumulação de capital, ou seja, o lucro obtido pelo capital não é o mesmo que é investido nos setores sociais de promoção da igualdade, é o Estado que o faz, utilizando dos recursos oriundos da cobrança de tributos. Ou seja, os resultados obtidos das relações econômicas servirão de modo a sanar os problemas sociais postulados pelo capitalismo, entendidos pelo Estado como despesas sociais, conforme mostra Arretche (1995, p.21):

Despesas Sociais: são gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, para garantir a harmonia social e a legitimação. [...] é exposta como uma das condições necessárias à acumulação, isto é, legitimação do Estado e harmonia social são elementos necessários à acumulação de capital.

Já a abordagem institucional é alimentada de novas análises insurgidas do divórcio entre economia e política advinda do Estado do *laissez-faire*, que temiam que a democracia plena compromettesse os mercados e instaurasse o socialismo. A abordagem institucional que inclui debates sobre a democracia explícita que todo esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas destruiria a sociedade humana. A sobrevivência da economia depende de inserir-se nas comunidades sociais.

A economia, para sobreviver, segundo Polanyi (2012), adepto destas explicações, precisaria incrustar-se nas comunidades sociais, assim a política social seria vista como uma pré-condição necessária para a reintegração da economia social. Com isso a economia social estaria dependente da política social, e não o contrário, como nos modelos de tradição econômica, que centralizam o poder

econômico frente às políticas sociais.

Mas nem sempre foi este o pensamento, os economistas políticos clássicos, por exemplo, deixaram claro que as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Os liberais eram temerosos com a democracia plena, que poderia comprometer os mercados e instaurar o socialismo, assim, segundo Esping-Andersen (1991, p. 93), “[...] a liberdade precisava de uma defesa dos mercados contra a intrusão política”.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As relações sociais em diversos contextos socioculturais sempre foram marcadas por conflitos entre distintas classes sociais onde aqueles que possuíam lugar de superioridade socioeconômica procuravam manter o seu *status quo* privilegiado a todo custo, enquanto ao restante da população, mais pobre e depauperada pela exploração excessiva, restava a luta pela mudança social e de sua própria condição de vida baseada na divisão justa do capital entre todos.

O debate sobre o impacto da democracia no Estado de Bem-Estar Social já ocorre há muito tempo, sendo que a discussão não coloca referência a qualquer classe ou agente social em particular, por isso é institucional, ou seja, apenas as instituições independentes dos sujeitos seriam capazes de criar políticas sociais. A ideia da democracia tem muitas variantes. Uma delas, segundo Marshall (1967), identifica estágios de construção nacional onde a extensão da cidadania plena tem de incluir os direitos sociais, outra variante afirma que a democracia alimenta uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, fazendo com que haja crescentes gastos públicos. Ou seja, em busca de votos e de garantia da manutenção do poder os partidos políticos estariam dispostos a formular e implementar políticas sociais com a finalidade de satisfazer as necessidades de seu eleitorado.

Nesta breve análise sobre a história da assistência a partir do exemplo inglês, buscamos demonstrar como o Estado, o capital<sup>7</sup> e a população mantiveram sempre conflitos em torno da assistência, que em determinados momentos era um

---

<sup>7</sup> “Segundo Albert Soboul, autor da História da Revolução Francesa, o princípio da igualdade de direitos só foi levado adiante pela burguesia em 1789 para derrubar o privilégio aristocrático; no que toca ao povo, não se trata senão de igualdade formal e teórica quanto à lei. De democracia social ele nada tinha” (SCHONS, 1999, p. 193).

pouco mais ampla e em outros era extremamente reduzida. Com isso a análise da construção de um modelo de sistema de ajudas em uma determinada sociedade torna-se muito importante para compreender as relações existentes entre as partes<sup>8</sup>.

Em relação a análise do início dos estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social, principalmente no início do século XIX, pode-se verificar a hegemonia do capital frente à obtenção de avanços sociais. Com isso os estudos de bem-estar realizados nesse período permearam as relações entre economia e Estado, concluindo que o Estado de Bem-Estar Social torna-se necessário ao capitalismo, no modo em que a ascensão da desigualdade provocada tende a ceifá-lo se não for contida.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao Welfare State: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais**. São Paulo: Ciência e Cultura, v.67, n.1, 0. 52-55, Jan/Mar 2015.

\_\_\_\_\_, Ismael Gonçalves. **(Re)construindo a maternidade: as políticas públicas materno-infantis brasileiras e suas implicações na Região Carbonífera Catarinense (1920-1960)**. Curitiba: UFPR, 2014.

AREND, Silvia Maria Fávero. **Legislação menorista para o trabalho: Infância em construção**. Uberlândia: Caderno Espaço Feminino, v. 17, n. 01, Jan/Jul de 2007.

ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas**. Campinas: Unicamp, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. In: Caderno de Pesquisa n. 08. Campinas: Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. São Paulo: Lua Nova, n. 24, p. 85-116, Setembro de 1991.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: Physis, v. 7, n. 2, p. 129-147, Dezembro de 1997.

MARX, Karl. **El Capital. Crítica de la economía política**. México: Siglo Vientiuno, v. 3, 1986.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

---

<sup>8</sup> Os direitos sociais no Estado Liberal e no Estado Social poderia ser colocado como defesa da desigualdade como diferença para os liberais; ampliação da cidadania para os socialistas.

MOURO, Helena. **Sistemas e modelos de proteção social:** da caridade à assistência. Coimbra: Interações, n. 5, p. 131-159, 2003.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação - As Origens Políticas e Económicas do nosso Tempo.** Lisboa: Edições 70, 2012.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”:** mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República participativa:** Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. Florianópolis: UFSC, 2013.

\_\_\_\_\_, Reginaldo de Souza; PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no sistema único de assistência social.** Rio Grande do Norte: Holos, Ano 31, v. 8, p. 330-341, 2015.