

VOLUME 3 - NÚMERO 1
JANEIRO/JUNHO 2017

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS



Vol.3 / N.1



LR[®]

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS
Periódico Científico do Curso de Direito do Centro Universitário do
Distrito Federal – UDF

ISSN 2446-8908

Volume III,
Número 1
Janeiro/Junho 2017

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS
Periódico Científico do Curso de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal –
UDF

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Wolfgang Däubler (Universidade de Bremen, Alemanha)
- Prof. Dr. Fernando Valdez Dal-Ré (Universidade Complutense de Madrid, Espanha)
- Prof. Dr. José Luiz Tortuero Plaza (Universidade Complutense de Madrid, Espanha)
- Prof.^a Dr.^a Francisca Moreno Romero (Universidade Complutense de Madrid, Espanha)
- Prof. Dr. Antonio Fernando Baylos Grau (Universidade Castilla La Mancha, Espanha)
- Prof. Dr. Antonio Ojeda Avilés (Universidade de Sevilha, Espanha)
- Prof. Dr. Jean-Claude Javillier (Universidade Paris II, França)
- Prof. Dr. Giancarlo Perone (Universidade de Roma Tor Vergata, Itália)
- Prof.^a Dr.^a Roberta Bortone (Universidade de Roma La Sapienza, Itália)
- Prof.^{sa} Dr.^a Maria do Rosário Palma Ramalho (Universidade de Lisboa, Portugal)
- Prof. Dr. João Leal Amado (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)
- Prof. Dr. Adrián Goldin (Universidade de San Andrés, Argentina)
- Prof. Dr. Mario Ackerman (Universidade de Buenos Ayres, Argentina)
- Prof. Dr. Oscar Zas (Universidade de La Plata, Argentina)
- Prof. Dr. Hugo Barretto Ghione (Universidade da República, Uruguai)
- Prof.^a Dr.^a Rosina Rossi Albert (Universidade da República, Uruguai)
- Prof. Dr. José Roberto Freire Pimenta (PUC Minas)
- Prof. Dr. Luiz Otávio Linhares Renault (PUC Minas)
- Prof. Dr. Márcio Túlio Viana (UFMG e PUC Minas)
- Prof. Dr. Everaldo Gaspar Lopes de Andrade (UFPE)
- Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira (UFPE)
- Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso (UFPE)
- Prof. Dr. Ivan Simões Garcia (UFRJ e UERJ)
- Prof.^a Dr.^a Sayonara Grillo Leonaldo da Silva (UFRJ)
- Prof. Dr. Jorge Luiz Souto Maior (USP)
- Prof. Dr. Ronaldo Lima dos Santos (USP)
- Prof.^a Dr.^a Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Mackenzie - SP)

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS

Periódico Científico do Curso de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF

Equipe Editorial

Editor Acadêmico: Dr. Mauricio Godinho Delgado (Professor Titular UDF)

Co-Editor Acadêmico: Dr. Gustavo Filipe Barbosa Garcia (Professor Titular UDF)

Editor Adjunto: Dr. Marcus Firmino Santiago (Professor Titular UDF)

Editores Assistentes: Dr^a Renata de Assis Calsing (Professora Titular UDF)

Editor Assistente: Dr. Marcelo Borsio (Professor Titular UDF)

Contatos

www.udf.edu.br

mfsantiago@udf.edu.br

Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas / Centro Universitário do Distrito Federal. – Vol. III, n. 1
(Jan./Jun. 2017). Brasília, DF, 2017 [on-line].

Semestral.

ISSN: 2446-8908

1. Direito do Trabalho. 2. Relações Trabalhistas. Relações Sociais. I. Centro Universitário do Distrito Federal.

CDU: 349.2:331.1

APRESENTAÇÃO

Mantendo a regularidade necessária a um periódico científico que busca se afirmar como uma referência no estudo de temas afetos às relações sociais e trabalhistas, a *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas* - periódico científico do Curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) -, chega à sua quinta edição, correspondente ao primeiro semestre de 2017 (janeiro-junho).

Divulgada em meio digital e com acesso livre, a *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas* afirma-se como um periódico de referência no meio jurídico, contemplando estudos de elevada profundidade e temáticas altamente inovadoras nas áreas do “Constitucionalismo, Direito do Trabalho e Processo” e “Direitos Humanos Sociais, Seguridade Social e Meio Ambiente do Trabalho”.

A *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas* segue funcionando como um espaço privilegiado para incremento e disseminação da pesquisa acadêmica de elevada qualidade realizada no Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e em diversas Instituições de Ensino, nacionais e estrangeiras, com as quais se mantém constante e profícua parceria. Contribui, assim, para fortalecer a inserção nacional e internacional do UDF, estimulando o debate e a divulgação dos temas mais relevantes e atuais no pensamento jurídico, o que reforça e consolida o compromisso social do UDF.

Esta edição conta, mais uma vez, com nove artigos jurídicos e científicos elaborados por professores brasileiros e estrangeiros e traz contribuições inéditas em solo nacional de diversos professores e pesquisadores europeus com atuação em renomadas Universidades.

Dando continuidade ao tema central destacado no número antecedente (Vol. II, n. 2, Julho-Dezembro 2016), esta edição traz cinco artigos que abordam diferentes aspectos conexos ao Estado de Bem-estar Social e suas repercussões na realidade social.

O professor Philip Manow, da Universidade de Bremen, Alemanha, analisa a trajetória eleitoral e o processo de formação de maiorias no curso da consolidação do Bem-estar Social europeu e a conexão existente com a história e a força de diferentes grupos sociais. Três professores escandinavos se juntaram para realizar minuciosa apresentação do denominado ‘modelo nórdico’ de Bem-estar Social. Stein Kuhnle, da Universidade de Bergen, Noruega, Sven Hort, da Linneaus University, Suécia, e Matti Alestalo, da Universidade de Tampere,

Finlândia, abordam a formação histórica no pós Segunda Guerra e os desafios e transformações impostos ao Bem-estar Social a partir da virada do Século decorrentes das profundas mudanças econômicas e sociais vividas.

Da Itália vêm duas contribuições do professor Maurizio Ferrera, da Universidade de Milão, que apresentam visões inovadoras e prospectivas acerca do Bem-estar Social. Na primeira, traz o conceito de ‘investimento social’ como alternativa à concepção tradicional de tipo ‘fordista’ e demonstra como sua aplicação, com foco principal na educação, pode reorientar os Estados Sociais. Na segunda, discute o assim denominado ‘neo-welfarismo liberal’, uma nova dimensão de Bem-estar Social a ser incorporada pelos Estados Europeus.

A professora Célia Kerstenetzky, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, uma das principais autoridades nacionais acerca do tema, trata da crescente participação das mulheres na esfera pública e do conseqüente incremento de políticas sociais inclusivas como um caminho capaz de propiciar a continuidade e mesmo o avanço do Bem-estar Social.

Tratando de assunto diretamente conectado com os artigos até aqui apresentados, o professor Maurício Godinho Delgado, do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, demonstra como a manutenção de níveis elevados de desemprego caracteriza uma estratégia do capitalismo liberal para forçar a redução dos custos do trabalho, o que naturalmente acarreta seriíssimos impactos sociais.

Estudos mais específicos de Direito do Trabalho não poderiam deixar de ser contemplados. A professora Lorena Vasconcelos Porto, do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, analisa o conceito de parassubordinação, tendo por referencial o direito italiano, berço da teoria, e discute a posição de fragilidade em que se vê o trabalhador sujeito a este tipo de vínculo.

Já o professor Andrea Panzarola, da Libera Università Mediterranea, em Bari, e da Università Luiss-Guido Carli, em Roma, traz instigante análise do utilitarismo anglossaxônico de matriz benthaniana e sua relação com a legislação processual civil a partir do referencial teórico oferecido pelo princípio da proporcionalidade.

Enfim, a relação entre a crise fiscal dos entes federativos com a sua fragilidade e conseqüente fortalecimento da centralidade decisória da União é o tema do artigo redigido pelos professores Fábio Zambitte e Gustavo Schwartz, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Neste estudo, destacam a lógica de disputa que se instala entre poderes central e locais,

fomentada especialmente pela ampla possibilidade de concentração de recursos na União graças a sua liberdade para instituir contribuições sociais.

Os artigos que compõem este primeiro número do terceiro volume da *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas* (Vol. III, N. 1), abrangendo o semestre de janeiro a junho de 2017, conectam-se clara e consistentemente à sua linha editorial, permitindo aos leitores terem acesso aos mais atuais e avançados estudos desenvolvidos no Brasil e no exterior acerca do estado atual das relações sociais e trabalhistas, além de contribuir para ampliar e aprofundar os debates sobre seus problemas, insuficiências e potencialidades.

Brasília, junho de 2017.

Equipe Editorial

Sumário

Artigos

Workers, Farmers, and Catholicism: A history of political class coalitions and the south-European welfare state regime

Trabalhadores, Fazendeiros e Catolicismo: Uma história das coalizões de classes políticas e o regime do estado de bem-estar social da Europa meridional

Philip Manow p. 8

Lições do Modelo Nórdico do Estado de Bem-estar Social e Governança Consensual

Lessons from the Nordic Model of Welfare and Consensual Governance

Stein Kuhnle, Sven E. O. Hort e Matti Alestalo p. 37

From the Welfare State to the Social Investment State

Do Estado de Bem-estar Social ao Estado de Investimento Social

Maurizio Ferrera p. 53

Neowelfarismo Liberale: Nuove prospettive per lo stato sociale in Europa

Liberal Neo-welfarism: New perspectives for the European social model

Maurizio Ferrera p. 72

Estará o Futuro da Social Democracia nas Mãos das Mulheres?

Would the Future of Social Democracy be in the Hands of Women?

Celia Lessa Kerstenetzky p. 102

O Desemprego como Estratégia no Capitalismo de Finanças

The Unemployment as a Strategy in Financial Capitalism

Mauricio Godinho Delgado p. 125

A Parassubordinação como Forma de Discriminação Parasubordination (quasi-subordination) as a Kind of Discrimination <i>Lorena Vasconcelos Porto</i>	p. 138
Il Principio di Proporzionalità tra Utilitarismo Anglosassone e Codici Processuali Attuali The Proportionality Principle between Anglo-Saxon Utilitarianism and Current Codes of Procedure <i>Andrea Panzarola</i>	p. 155
As Contribuições Sociais como Instrumento de Fraude ao Pacto Federativo Social Contributions as an Instrument of Fraud to the Federative Pact <i>Fábio Zambitte Ibrahim e Gustavo Carvalho Gomes Schwartz</i>	p. 183

**WORKERS, FARMERS, AND CATHOLICISM: A HISTORY OF POLITICAL
CLASS COALITIONS AND THE SOUTH-EUROPEAN WELFARE STATE
REGIME^{1 2}**

**TRABALHADORES, FAZENDEIROS E CATOLICISMO: UMA HISTÓRIA DAS
COALIZÕES DE CLASSES POLÍTICAS E O REGIME DO ESTADO DE BEM-
ESTAR SOCIAL DA EUROPA MERIDIONAL**

Philip Manow³

ABSTRACT: The explanatory model behind Esping-Andersen's 'three regime'-typology points to the variance in 'political coalition building in the transition from a rural economy to a middle-class society', particularly to whether or not farmers and workers were able to form coalitions during this transition. The article reconsiders the relation between party systems and welfare state regimes. It highlights the systematic variation among European party systems with respect to the electoral success of communist parties. The electoral strength of communist parties is argued to be related to the intensity of past conflicts between the nation state and the Catholic Church in the mono-denominational countries of Europe's South. These conflicts rendered a coalition between pious farmers and the anticlerical worker's movement unthinkable and furthered the radicalization of the left. The article argues that the split on the left explains much of what is distinctive about southern Europe's postwar Political Economies.

KEYWORDS: South European welfare state regime. Catholicism. Political class coalitions. Communist parties.

Artigo recebido em 04 de maio de 2017

¹ O presente artigo foi publicado em inglês no *Journal of European Social Policy*, 2015, vol. 25 (1) 32–49.

² Many thanks to Thomas Ertman, Karl Gabriel, Silja Häusermann, Joseph Hien, Michael König, Frank Nullmeier, Ilona Ostner, Jan Rovny and Wolfgang Streeck for very helpful comments. Previous versions of this paper have been presented at the Universities of Bielefeld, Göttingen and Oslo, as well as at Copenhagen's Center for Social Research and the Cologne Max-Planck Institute. I am very grateful for participants' many helpful comments. Also, comments by two anonymous reviewers and by this special issue's editors are gratefully acknowledged.

³ Philip Manow é Professor na Universidade de Bremen e Wissenschaftskolleg em Berlim, na Alemanha.

RESUMO: O modelo explicativo subjacente à tipologia dos “três regimes” de Esping-Andersen aponta para a diferença na “coalizão política construída na transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média”, especialmente quanto aos trabalhadores e fazendeiros terem ou não sido capazes de formar coalizões durante essa transição. O presente artigo reconsidera a relação entre sistemas de partidos políticos e regimes de Estado de Bem-Estar Social. O texto ressalta a variação sistemática entre os sistemas de partidos políticos europeus com relação ao sucesso eleitoral dos partidos comunistas. Sustenta que a força eleitoral dos partidos comunistas está relacionada à intensidade dos conflitos do passado entre o Estado-nação e a Igreja Católica nos países mono-religiosos da Europa meridional. Esses conflitos geraram uma coalizão entre fazendeiros religiosos e o movimento dos trabalhadores anticlericais inimaginável e potencializaram a radicalização da esquerda. Este artigo sustenta que a divisão na esquerda explica muito do que é peculiar nas políticas econômicas do pós-guerra na Europa meridional.

PALAVRAS-CHAVE: Regime de Estado de Bem-Estar Social da Europa meridional. Catolicismo. Coalizões de classes políticas. Partidos comunistas.

1. VARIANTS OF A CLEAVAGE

Esping-Andersen’s ‘Three Worlds of Welfare Capitalism’ became an instant classic when it was published in 1990. Together with Peter Hall’s and David Soskice’s ‘Varieties of Capitalism’ (2001) one cannot think of any book that had a greater impact on the field of comparative welfare state research and on comparative political economy more generally, in the last four decades. In fact, it defined an enormously ambitious research agenda that most of us as researchers in this field – explicitly or implicitly, whether we admit it or not – share and still pursue, since its intellectual potential is far from being exhausted.

As everybody knows, Esping-Andersen proposes to distinguish three welfare state regimes, a social-democratic Scandinavian, a liberal Anglo-saxon and a conservative continental one (Esping-Andersen 1990). Elsewhere, I have tried to show that this three-regime typology closely corresponds to distinct patterns of party-political interest representation in the postwar era (Kersbergen and Manow 2009; Manow 2009) – very much in line with Michael

Shalev's important contention that the "key causal argument of *The Three Worlds* is that countries cluster on policy because they cluster on politics" (Shalev 2007: 289). Among these patterns we find a two party system in the plurality electoral systems of the Anglo-saxon world, in which more often than not conservative governments rule and in which subsequently a residual system of social protection and income redistribution directs the middle-class to search for market solutions in questions of education (e.g. private schools, high student tuitions; see Iversen and Stephens 2008; Ansell and Gingrich 2013), income maintenance in old age (e.g. life insurance, company pensions, house ownership), or health (private health insurance). The countries with generous welfare states all have proportional electoral systems and therefore party systems with a higher effective number of parties. Here, genuine middle-class parties enter into coalitions with social democratic ones and tax the rich and share the benefit (see for the general argument Iversen and Soskice 2006).

Within this world of redistributive, generous welfare states, one can distinguish basically two coalition patterns that emerged over the postwar period: Scandinavian red-green coalitions between Social Democracy and agrarian parties and a continental pattern with (implicit or explicit) 'red-black' coalitions between Social and Christian Democracy. I argued that a crucial factor for the difference between the Nordic and the continental pattern is the presence of a strong state-church conflict in continental Europe. This conflict was absent in the Nordic countries due to the fact that here Lutheran state churches were not only not opposed, but more or less identical with the emerging and expanding nation state of the late 19th century. In its stead, the conflict between the first and second sector, between city and countryside gave rise to agrarian parties (Arter 2001), which, in turn, usually cannot be found in the party systems of continental Europe.

In his 1990-book, Esping-Andersen hints at the causal model behind his three-regime typology, a model he had developed already five years before (Esping-Andersen 1985). He especially highlights the "political coalition building in the transition from a rural economy to a middle-class society" (Esping-Andersen 1990: 32). In his view, it was crucial whether or not farmers – in almost all European countries an electorally central group at the moment of mass-democratization – could enter into a coalition with workers, an argument nicely captured in his phrase that it is "one of history's many paradoxes ... that the rural classes were decisive for the future of socialism" (Esping-Andersen 1990: 30).⁴ Esping-Andersen argues that the potential for such an alliance was greater in countries where farming was capital-intensive than where it

⁴ See already Esping-Andersen (1985: XV, 29 and passim).

relied on cheap labor (ibid.). This echoes the famous Barrington Moore argument about the anti-democratic stance of large landholders (Esping-Andersen 1985: 36, Fn. 14; Rueschemeyer, Huber et al. 1992; Moore 1993 [1966]). We know today, however, that landholding patterns fail to explain the European class coalitions in the first three decades of the 20th century (Luebbert 1991, see especially p. 308-310; Ertman 1998). It therefore appears promising to reconsider the nexus between ‘political class coalitions’ and the welfare state with a special focus on the potential for worker/ farmer-alliances.

In this paper, I highlight the split between communist and social-democratic parties in the countries of southern Europe (Italy, Spain and Portugal, but also France). I argue that the split on the left is closely related to the decidedly anti-republican position held by the Catholic Church in the mono-denominational Catholic countries of Europe’s South, since the deep divide between a sharp anticlerical labor movement and pious farmers under close tutelage of the church left the political left without allies for a reformist strategy. This furthered its radicalization since – in stark contrast to the situation in Scandinavia – farmers did not help socialist parties out of the “working-class ghettos” (Esping-Andersen 1985: 9). Therefore the left in these countries could not “escape political isolation” (ibid.). My argument thus is that the split on the left is first and foremost the result of a highly polarized conflict between a clerical right and an anticlerical left. It is *neither* grounded in the conflict between labor and capital as such *nor* the result of the ideological hegemony of large landholders over the family peasantry (cf. Rueschemeyer, Huber et al. 1992), *nor* a consequence of the political mobilization of agricultural workers by socialist parties (Luebbert 1991).

“Political Catholicism” developed in countries where the process of nation building provoked a vehement conflict between the state and the Catholic Church (Kalyvas 1996). But Political Catholicism appeared in two currents: as an intransigent and reactionary enemy of liberalism and modernity in the mono-confessional countries of southern Europe and in a more moderate, centrist version in the denominationally mixed countries of continental Europe (Martin 1978). This relates to the thesis proposed here, namely that the conflict between the nation-state and the Catholic Church manifested itself not only within the bourgeois political camp in the form of Christian-democratic parties in continental Europe but was also reflected on the political left. There it materialized as a rift between reform-oriented (social democratic) and radical (mainly communist, but sometimes anarcho-syndicalist) wings of the workers’ movement in those countries in which the Church took a decidedly anti-republican stance. In turn, this rift had long-term consequences for postwar government composition and for the way

in which social politics and industrial relations developed in the South. It finally gave rise to a welfare state model or to a Political Economy more generally that in Esping-Andersen's original contribution had not been identified as a distinct regime.

The article is organized as follows: I start by highlighting the institutional distinctiveness of the welfare-state model for which the rift between social democrats and communists has been so influential: the southern regime. I then develop my argument about the correspondence between welfare regimes and party systems by looking for the factors distinguishing the European party systems – these factors mainly manifested themselves at the moment of mass-democratization after the First World War (WW I; Lipset and Rokkan 1967; Rokkan 1970; Caramani 2000; 2004). I subsequently sketch my argument about the origins of the split between the reformist and the revolutionary wings of the workers' movement and then briefly present basic vote share- and government composition-data for post-Second World War (WWII) Europe in support of my argument. By way of conclusion, I return to Esping-Andersen's class-coalitional theory and propose a simple genealogy of Western Europe's *four* welfare state regimes.

Before I start, however, three qualifications or disclaimers are warranted: first, the following argument is necessarily stylized and simplifying and papers over a lot of historical and case-specific complexities. I fear that many country experts will find fault with my treatment of their pet case. Yet, I decided in favor of – at times radical – ‘reduction of complexity’. In this I feel myself very much in agreement with Esping-Andersen who always declared to prefer analytical parsimony over the exuberance of case- and time-specific detail (cf. Esping-Andersen 1997, 1999). Moreover, anybody disagreeing with my argument will be asked to offer a more suitable explanation for why the split on the left proved so persistent and influential in the South of Europe but nowhere else. In that this split explains much of what is specific about the southern regime, experts seem to be agreed (see e.g. Ferrera 1996: 30-31). My second disclaimer concerns the time period under investigation. Since I try to develop an argument about the interwar class-coalitional origins for the postwar regime differences, my argument refers mostly to the pre-1945 period. This, of course, does not mean that the postwar period can be conceived as uniform and simply unfolding a dynamic that was already fully implied at its start. Thirdly, and again with reference to Michael Shalev's excellent reconstruction of the ‘Three Worlds’-argument, I would like to emphasize that the main theoretical task is not to assign regime-labels to countries, but to investigate how much the “proximity or distance of a country's policy profile from the three ideal-types“ is „matched by

its political configuration“ (Shalev 2007: 291). The split of the left as a systematic characteristic of the southern European party systems would then also justify distinguishing a southern welfare state regime.

2. THE SOUTHERN REGIME

What are the institutional characteristics of a regime that Esping-Andersen initially did not treat as a distinct model, but which time and again has been identified as a separate institutional setting: the southern welfare state regime (see as excellent studies on the southern regime Ferrera 1996, 2010; Rhodes 1997; Matsaganis, Ferrera et al. 2003; Leon and Guillén 2011; Leibfried 1993; Trifiletti 1999; Bonoli 1997; see for an overview over social policy in Spain and Portugal also Huber and Stephens 2012, chapter 7)? The southern regime and political economy appears distinct, amongst others, because of the high standards of employment protection for a mainly male core work force, militantly defended by radical and fragmented unions. These standards translate into strongly ‘dualized’ labor markets with high youth unemployment and low female labor force participation. Strong dualization, in turn, in combination with an occupationalist ‘Bismarckian’ welfare state very much tailored to defend the interests of the (various) political clientele, lead to marked outsider under-protection and at times obscene forms of insider over-protection (‘unparalleled peaks of generosity’, Ferrera). The southern countries share conflictive industrial relations with almost no traits of corporatism (Siaroff 1999), since the fragmented unions compete with and try to overbid each other, whereas on the government side it lacks a social democratic party able to credibly offer unions a corporatist exchange to induce wage restraint. The political-economic equilibrium is consequently one in which a lack of wage coordination translates into high inflation and low international competitiveness. Governments responded – as long as they could, i.e. before the Single European Act and European Monetary Union – with trade restrictions and repeated devaluations, firms with low investments. As a consequence, these southern countries did not follow a model of export-led growth (for this argument see Eichengreen 1996; 2007: especially 90, 104, and 114-115).

Moreover, they host a substantial shadow economy and have an over-proportionate share of self-employed and free professions, since it is generally understood and was for a long

time tolerated for this important clientele of the bourgeois parties to remain largely exempt from taxation. Related features of the southern model are the strongly ‘gendered’ labor markets, a ‘low fertility equilibrium’ (Esping-Andersen) with long dependence on the parental household – generally high importance of solidarity through family ties due to the very uneven coverage of public social protection and a low degree of state capacity (‘low state penetration in the welfare sphere’; see Trifiletti 1999). It fits the picture that the ‘women unfriendliness’ of the southern welfare state is not only due to the fact that political competition over the female vote was for a long time religiously contorted (Morgan 2013; Ignazi and Wellhofer 2013; Emmenegger and Manow 2014), but that women received the right to vote quite late (Siaroff 1994: 96-98). The reluctance to let women vote originated not least in the political left suspecting women’s voting behaviour to be under the church’s ideological influence. Another – prima facie contradictory – feature of the southern regime, namely the ‘Catholic’ dependence on family solidarity in unison with the dominant position of the state in early child care and pre-school, can only be understood against the background of the fierce state/ church-conflict over education in the late 19th and early 20th century (Morgan 2002, 2003, 2006). This shows that the simple reference to ‘familialism’ does not suffice to explain the distinctiveness of the Southern countries (see Esping-Andersen 1999: 90).

Furthermore, the insurance schemes’ high level of occupational fragmentation in the South comes with a strong dose of workers’ self-administration (*autogestion, démocratie sociale*), often as institutional safeguard against the danger of the political enemy misusing welfare payments for clientelistic purposes (Lynch 2009). Additionally, southern welfare states are generally characterized by an overemphasis of pensions over social assistance or unemployment benefits (‘old age welfare state’), combined, however – in contrast to the other conservative or Bismarckian welfare states – with national health care systems (Ferrera 1996). Generally, we find “extensive clientelism and patronage machines which distribute cash subsidies to political client groups” (Rhodes 1997: 6) and a poor quality in administering the welfare system. This fosters inefficiency within expensive systems plus a “poor capacity for reform” (ibid., 16).

Maurizio Ferrera – among others – has highlighted the extent to which the typical imbalances of the southern model can be perceived as “the by-product of the specific pattern of political competition” (Ferrera 2010: 622). For instance, it was the internal division between a maximalist and a reformist left that rendered all post-war attempts to overcome occupational fragmentation in favor of universal social insurance schemes futile (Ferrera 1996: 31), while

universalism was implemented where no vested worker interests were affected – in health care. One important consequence of the split on the left was that the left was in government fewer times– in Italy due to the lack of a credible contender for power, the Democrazia Cristiana even became hegemonic until 1992. And even if in government, the southern left is usually barred from pursuing a reformist program due to the competition from an orthodox contender (Hopkin 2004). The rampant clientelism and patronage often mentioned as an additional and independent factor in the explanation of the southern model must in my view– at least partially – be understood as a consequence of the deep enmity between the political camps and of the division within the left. Sara Watson, for instance, has convincingly shown how much the particularism of the Spanish unemployment insurance is consequence of the Socialists’ strategy to hold down communist landworkers’ unions (Watson 2008). Similarly, the weak state is partly explained by the deep mutual distrust between the polarized political camps which hinders the state bureaucracy from becoming a neutral, impartial authority.

In order to better understand the ‘specific pattern of political competition’ behind many of the institutional peculiarities of the southern regime, I now turn, firstly, to the historical causes of the rift within the left between a reformist and a radical wing. I will then, secondly, summarize some of its consequences for parties’ vote share, government composition and the political space of south-European party systems.

3. EUROPE’S ‘CULTURE WAR’⁵ OF THE LATE 19TH AND EARLY 20TH CENTURY

The counter-reformation in southern Europe had successfully secured Catholicism’s religious monopoly – protected via a liaison between the Church and the forces of the Ancien Régime, i.e. the crown and the ruling classes. In the 19th century, the liberal nation-state building elites therefore always attacked both, crown *and* church: ‘Coherent and massive secularism’ was pitted against ‘coherent and massive religiosity’ – this is what David Martin describes as the ‘Latin pattern’ (Martin 1978: 6, 36-41, 244-277 and *passim*). The Catholic Church felt its existence threatened by the liberal state-building elites (Gould 1999; Clark and Kaiser 2009), and their legislative program with respect to confessional schools, the Catholic orders, civil marriage, church property, religious festivals etc. did everything to let these fears appear well

⁵ See (Clark and Kaiser 2009).

founded. The church reacted by rejecting modernity, liberalism, and the secular nation-state (as in *Syllabus Errorum*, The Syllabus of Errors, 1864). It developed what is labeled intransigent Catholicism (Perreau-Saussine 2012).

When industrialization with the rise of the workers' movement and finally the Russian Revolution gradually changed the main political conflict lines, intransigent Catholicism directed its animosity chiefly and increasingly at the political left. In turn, the left developed an often aggressive anticlericalism, too. This conflict turned into "a spiral of fear and mutual repulsion backed by violence until each side feels its very existence endangered by the other. ... Once this occurs fear is transmuted into reality and the only practical tactic is war *à l'outrance*" (Martin 1978: 17). The church-state conflict did not develop with the same vehemence in countries where Catholicism was a minority religion – David Martin therefore distinguishes between the mixed and the Latin pattern (Martin 1978). This distinction is relevant for our context, since both patterns differ with respect to the political positioning of the church, either non-conciliatory anti-republican and right or moderate and centrist. This translates into different degrees of conflict intensity between the left and the right in southern and continental Europe.

One *direct* result of the conflict between church and state, according to the standard line of argument, has been the institutionalization of Christian democratic parties (Kalyvas 1996; Conway 2004; Hecke and Gerard 2004; Kaiser and Wahnout 2004; Frey 2009; Kalyvas and Kersbergen 2010). By now we know quite a bit about the particular role these parties have played in the development of the welfare state (Huber, Ragin et al. 1993; Kersbergen 1995; Kersbergen and Manow 2009). Here I argue that there was another *indirect* consequence of the coalition of an anti-liberal, anti-modern church with the reactionary forces in countries in which it saw itself existentially challenged. Religion in these countries got an unambiguous political coding: it was decidedly right-wing (Berger 1987). Accordingly, the political confrontations accompanying the mass democratization of societies turned much more fundamental - the result being violent, civil-warlike conflicts during the first half of the twentieth century in all mono-denominational Catholic countries under study here (Nolte 1998; Traverso 2007). An important heritage of this conflict between a clerical right and an anticlerical left was the radicalization of the left due to the lack of a plausible reformist option. As a consequence, postwar politics retained a polarized character. The rift on the left between socialists or Social Democrats on the one hand and communists on the other persists and does so primarily due to the 'moral', not to the 'material economy' of these countries.

This admittedly quite stylized account of the development fits Italy, which turns fascist as early as 1922,⁶ and where the peasantry since 1860 was considered “the reserve army of clerical (papal-Bourbon royalist) reaction” (Absalom 2009: 128) and where much of the political development after 1861 is explained by the one fact of “utmost importance: the hostility of the Catholic Church to the new Italian state, and the hold which it had on popular feeling” (Lyttelton 1987: 4). It matches the development in Spain, which after 1936 becomes the stage for a merciless civil war between opponents and supporters of the republic. Spain witnessed violent episodes before the turn of the century, experienced a dictatorship under de Rivera as of 1923 (Preston 2006; Preston 2012), and, once the civil war ended, was ruled by the brutal military dictatorship of Franco between 1939 and 1975. Support for the fascists is concentrated in Spain’s heartland, dominated by the Catholic smallholding masses, the Church sides clearly with the Falange, and the Catholic party, the CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas) embarks upon a violently anti-republican rhetoric in the early 1930s, openly calling for insurrection. Portugal’s history exhibits a similar path toward ‘clerical authoritarianism’ (Tumbletey 2009). Vichy represents the authoritarian, antidemocratic solution that the French political right, in coalition with the national Church hierarchy, had sought repeatedly during the interwar period and almost put in place in 1934 when France came close to a violent overthrow of the republic (Tumbletey 2009). One therefore cannot be surprised about “the enthusiasm with which the overwhelming majority of French Catholics welcomed the establishment of the Vichy regime in 1940” (Conway 2004: 241).⁷

The fundamental character of the political conflict reveals the explanatory limits of an argument based *solely* on socio-economic analysis. In these conflicts, religion becomes relevant firstly, in the explanation of the totalitarian episodes of the southern countries – since religion renders coalitions between workers and peasants impossible and thereby fosters the fascist path. These totalitarian episodes are then, secondly, an important explanatory factor for the

⁶ For the Italian case it is, *inter alia*, important that the Vatican was hostile to the Partito Popolare Italiano and in the Republic’s several crises of the early 1920s sided with Mussolini, often against the position of Sturzo’s PPI (Pollard 2009: 170).

⁷ The French case might be the most controversial, given that France is one of Luebbert’s liberal success cases, and that some have even postulated a French ‘immunity’ (René Rémond) to fascism (cf. on this debate, forcefully rejecting the immunity hypothesis Soucy 1995; Jenkins 2005). To some extent, this is a ‘nominalist’ debate. For instance, it does not matter for my argument whether one labels Vichy ‘fascist’ or ‘clerical-authoritarian’ (Tumbletey 2009). A full treatment of the French case is clearly beyond the scope of this paper. Here I can only point to a rich literature pointing to the fact that the highly polarized and often violent conflict between a clerical right and an anticlerical left was characteristic for France as well (see for the most recent treatment Passmore 2013). The right anti-system *Parti Socialiste Français*, successor of the *Croix de Feu*, had between 700,000 and 1.2 million estimated members around 1937, whereas the NSDAP had around 800,000 members when it attained power in 1933.

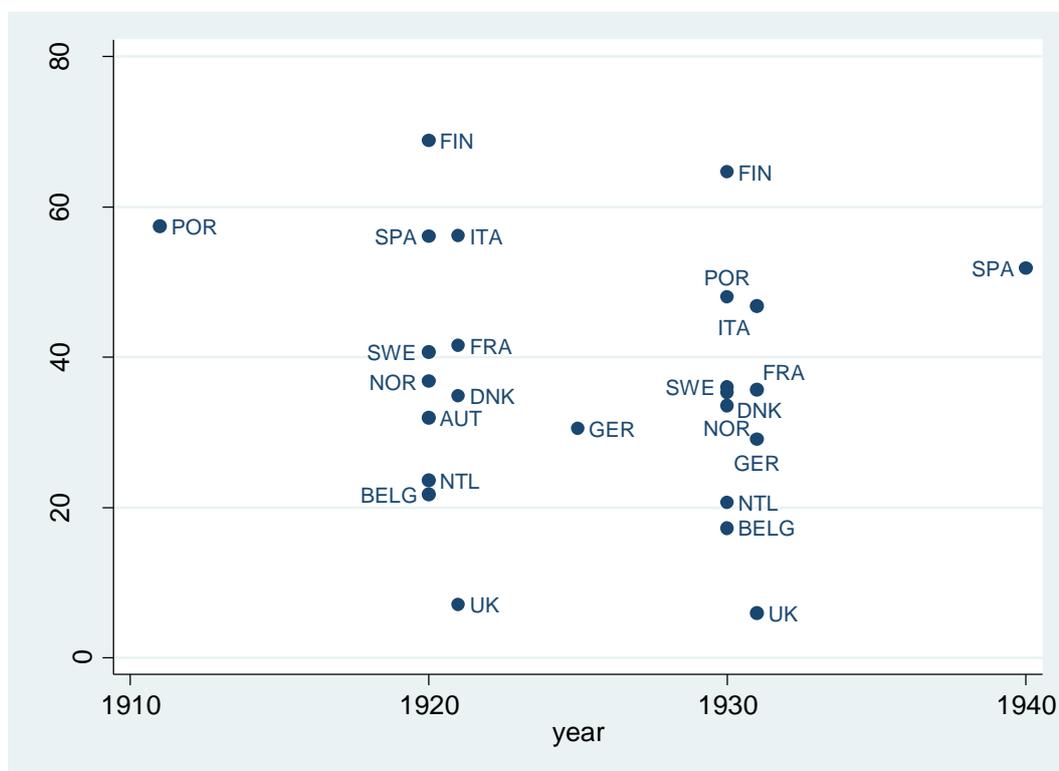
persistence of political polarization in the postwar period, inter alia manifested in the fragmentation of the left in their party systems. Yet, rarely has research taken this into further consideration. For example, the denominational dimension of conflict is almost completely missing in Luebbert's study of Europe in the interwar period (Luebbert 1991)⁸ as well as in Geoffrey Eley's history of the European left (Eley 2002). The same can be said of Sheri Berman's study on interwar Social Democracy (Berman 1998). Stefano Bartolini (2000) treats the religious cleavage as a contextual factor for the mobilization of the left, but not as a cause for the rift between reformist and revolutionary wings of the labor movement. In Esping-Andersen's account of the 'social democratic road to power' (Esping-Andersen 1985) this dimension is lacking as well, probably due to the fact that he develops his theory from an exclusive treatment of the Scandinavian cases – but one cannot grasp the specificity of the Nordic pattern by looking exclusively at the Nordic countries, where indeed the state/church-cleavage had been largely absent. Esping-Andersen is in good company, though, sharing his selection bias with a large, heavily Nordic-tilted welfare state literature. But if one wants to understand what enabled northern farmers and workers to enter political alliances – a coalition responsible for the early build-up of the Nordic postwar welfare state (see especially Baldwin 1990) – one needs to compare the Nordic with other cases, and a comparison with the *economically*, but not *politically* similar southern pattern seems particularly fruitful. I would like to briefly elaborate on this point.

4. COALITION OPTIONS IN THE INTERWAR PERIOD

The southern – like the northern – countries are relatively late to industrialize; that is, they are still very much agrarian societies at the time of mass-democratization, i.e. around 1920 (see Figure 1).

⁸ Luebbert briefly discusses and then rejects the 'religious hypothesis' (cf. Luebbert 1991: 300). Yet, in his case studies, he repeatedly describes how the left's aggressive anticlericalism deeply disturbed the peasantry (see for instance pp. 282 and 283 on Spain and Italy). For Luebbert, the successful worker-farmer alliance in Catholic Czechoslovakia finally proves religion's explanatory irrelevance. In the context of my argument and in the light of the religious pluralism of the Habsburg monarchy the Czech case, however, is not a counter example (see Fn. 9 below).

Figure 1: Employment share in agriculture in West-Europe, 1910-1940



Source: (Mitchell 2003)

For Europe's South we might sketch the basic constellation of social forces in the interwar period as follows: a coalition between workers and smallholding (Catholic) farmers was unthinkable due to the former's militant anticlericalism. Farmers rather tended to ally with the established, reactionary forces – the rural elite, the entrepreneurial class, the military, but also with the urban petit bourgeoisie – against the political left. This coalition became increasingly likely the more the Catholic Church felt threatened by the liberal elite during the creation of the nation-state. In other words, the fiercer the conflict between church and state once was, the fiercer the conflict between the political left and the Catholic Church became. This severe conflict then caused small farmers, the family peasantry, to recoil from a coalition with the labor movement and its doctrinaire Marxism – which treated the rural proprietor as a doomed class anyway (Judt 1979; Eley 2002). It was therefore in Italy's and Spain's North among the smallholders – not in the South where the latifondista/ latifundista dominates – that fascism made its most successful inroads into the countryside (Corner 1975; Farneti 1978; Lyttelton 1987; Luebbert 1991; Ertman 1998; Preston 2006; Bosworth 2009). In turn, the

radicalization of the left became all the more probable when coalitions between workers and farmers became wholly unlikely. The resulting polarization eventually turned violent in almost all of the countries studied here, often completely unrelated to the onset of the Great Depression in the late 1920s, as in Italy in 1922 or in Spain in 1936.

The church's massive anti-republican agitation casts substantial doubt on the political loyalty of the rural classes – which opens the void for the political violence of the extreme right. At the same time, given the verbal radicalism, revolutionary maximalism and aggressive anticlericalism of the left, the fascists appear like promising enforcers of order, family, property and religion, and as guarantee of an anti-Bolshevik bulwark in a period of civil war-like conflicts. Whether or not the Catholic Church and Catholicism actively participate in a conflict stylized to be the “historic battle of resistance to bolshevism” (quoted in Nolte 1965: 19), or act as a critical structural factor rendering a coalition of workers and farmers highly unlikely, the religious dimension is critical for the basic coalition options during the interwar period. The importance of religion was quickly understood by the fascist movements: the initial anticlericalism of the urban fascists swiftly recedes as the movements gain massive support in the countryside among the small property owners (Pollard 2009). Later follow the Lateran treaties in Italy or the official recognition of the Franco regime by Pope Pius XII.

Admittedly, this is a very broad-brush depiction of the southern European model (including France). The history of each country should certainly be told in a far more nuanced manner. In doing so, the overlapping time frames of national developments and their mutual influence on one another would have to be taken into consideration – as the impact of the violently anticlerical Mexican revolution on the political position of the Vatican in the late 19th century, or as the impact of the Nazi's advent to power on the strategy change of French communists who were now ordered to defend the republic together with the socialists against the fascist threat. One would also need to differentiate between various actors: national church hierarchies, local priests, Christian-democratic parties, ‘Rome’, etc. Moreover, church and state relations prove to be far more complex and changing than could be described here. To the picture belongs the final distancing of the Vatican vis-à-vis the Catholic Action Française, or Rome's (late) critique of the Franco-regime as well as the volatile relationship between the Vatican and Mussolini (Webster 1960, chapter 7; Kelikian 2002). It also would be foolish to deny the important differences between, say, the French case in which a united left succeeded in holding the extreme right under control in the 1930s, and the Italian case which succumbed to fascism already in the early 1920s. Still, as one expert recently summarized, “it would be no

exaggeration to say that Catholic support for fascism was a major consequence of the ‘culture wars’ between Catholicism and liberalism that had raged in Europe and in parts of Latin America, since the early nineteenth century, and that the Spanish Civil War of 1936-1939, in which Catholic saw the hand of anticlerical liberalism, Freemasonry, *and* bolshevism, was the last and greatest of Europe’s ‘culture wars’ and had, accordingly, a massive impact on the attitude of European Catholics to fascism” (Pollard 2009: 176). As a consequence, the pious rural classes in southern Europe could not bring themselves to enter into coalitions with the Marxist workers’ movement, which forestalled the reformist option in response to the social and economic turmoil of the interwar years. The religious barriers to such a coalition fostered the radicalization of an isolated left and the questionable stance of the Catholic rural classes vis-à-vis the republic opened the political space for the violence of the extreme right.

In my view the creation of powerful communist parties – and unions – needs to be recognized as an important heritage of this polarized constellation in ‘Latin Europe’. And the split on the left continued to shape the southern party systems after the Second World War (if these countries turned at all democratic), as did strong communist unions impacted upon their industrial relations (Ebbinghaus and Visser 2000). It is the political violence and the fundamental character of political conflict before 1945 which explains the persistence of the polarized electoral milieus of the clerical right and the anticlerical left after the Second World War. These milieus remained for a long time basically unaltered by the profound socio-economic change over the post-war period, unimpressed by the slow rapprochement among the political elites of either side (in Italy culminating in the *compromesso storico* in the late 1970s) and also not substantially affected by secularization, i.e. the weakening strength of religious sentiments and values.

How much the northern pattern differs from this southern one is relatively well known, not the least thanks to Esping-Andersen’s detailed reconstruction of how worker-farmer alliances formed the Scandinavian political economy (Esping-Andersen 1985). It is true that the Nordic labor movement was split between social democratic and communist parties as well (see below). And like their counterparts in southern Europe, the latter were quite successful in the immediate post-WW II period and mobilized not only the core industrial areas but also in marginalized, precarious agricultural regions (Tarrow 1967; Tarrow 1967a). But except for the case of Finland, in which the civil war and the subsequent forceful repression of communists is to be understood in connection with the Finnish war of independence, the radicalization of the labor movement in the Scandinavian countries is *not* the expression of a cultural conflict over

the fundamental issue of affiliation with the nation-state and to basic values connected to faith, property, and family. The lack of such a conflict – and not the labor movements’ existing or non-existing “instinctive antipathy to the countryside” (Judt 2006: 405) – changes the basic political coalition options for Social Democracy. Also, it was not Social Democracy’s simple „inability or unwillingness to reach out to farmers” (Berman 1998: 204) which explains why outside of Scandinavia workers and farmers proved unable to ally. Similarly, “whether or not socialist movements had become engaged in class conflicts within the countryside” (Luebbert 1991:11) does not explain the formation or non-formation of such a class-coalition. It is instead the absence or presence of the religious cleavage which explains why a coalition between farmers and workers, that would have made sense in economic terms and that was feasible in northern Europe, proved impossible in the south due to non-economic reasons.⁹

For other variants of the Catholic pattern we need to note that political Catholicism is moderate where Catholics are a minority, like in Germany, the Netherlands and Switzerland (Martin 1978: 51, 57 und passim), and that Catholicism, where it took part in nation building in confrontation with an ‘alien’ and denominationally different country (as in Ireland vs. Britain; Poland vs. Germany and Russia; Belgium vs. Netherlands, but also vs. laïcist France), became a unifying factor, and subsequently either did not lead to the formation of a Christian Democratic party (Poland, Ireland) or rendered this party politically moderate (Belgium). Consequently, in these countries religion did not turn into a fundamentally contested issue between left and right (cf. Martin 1978: 37, 42-45 and passim).¹⁰

The next section briefly addresses the cleavage on the left as a significant source of systematic variation between West European party systems.

⁹ In eastern Europe, agriculture was dominant, so that farmers could not be ignored politically. In Europe’s west, industrialization had progressed already so much, that farmers’ interests were marginal, if not outright irrelevant (Malefakis 1971; Malefakis 1974). In Europe’s middle, however, the question of a coalition with farmers became virulent both in the North and in the South (cf. Bartolini 2000: 472-473).

¹⁰ In Rokkan’s cleavage theory, the split on the left is addressed only in passing. But corresponding to my argument he states that “the working-class movement tended to be much more divided in the countries where the ‘nation builders’ and the Church were openly or latently opposed to each other during the crucial phases of educational development and mass mobilization” (Rokkan 1970: 136; see also 135, 137). He finally arrives at a typology very similar to the one presented here, at least as far as the model of southern European countries is concerned (see *ibid.*: 138). Austria is the case that seems to fit the least to my argument: mono-denominational Catholic, clerical-fascist in the interwar period, yet no split on the left, and a typical corporatist-consociational postwar polity. In the Austrian case I would like to argue that the religious heterogeneity of the Habsburg empire before 1918 and the national heterogeneity with which the labor movement was confronted (see Bartolini 2000: 544-545) prevented a reactionary coalition between the monarchical right and the Catholic church on the one hand and contributed to the unity of the labor movement (in the context of its split along the national divide between Germans and Czechs) on the other. I agree with Thomas Ertman (1998) that the political logic in the ‘new’ states of central Eastern Europe differed profoundly from the logic in the more established nation states of Western Europe.

5. PARTY SYSTEMS, PARTY FAMILIES, AND THE “POLITICAL SPACE” IN SOUTHERN EUROPE

We have ample empirical evidence for the uniqueness of southern Europe with respect to the vote share of the different party-families in European comparison, the dimensionality of the party system and with respect to government composition.

In order to compare the electoral strengths of party-families over the entire postwar period and to chart the development of the European party systems, I use data of the Comparative Manifesto Project (Budge, Kingemann et al. 2001; Volkens, Laceywell et al. 2012) and the ParlGov dataset (Döring and Manow 2012). For the two dimensions of interest here, I employ the basic right-left position of party and a dimension that shows the significance of the church/state, specifically the pro-/anticlericalism cleavage.¹¹

Figure 2 compares communists’ vote share in Scandinavia and southern Europe over the postwar period.

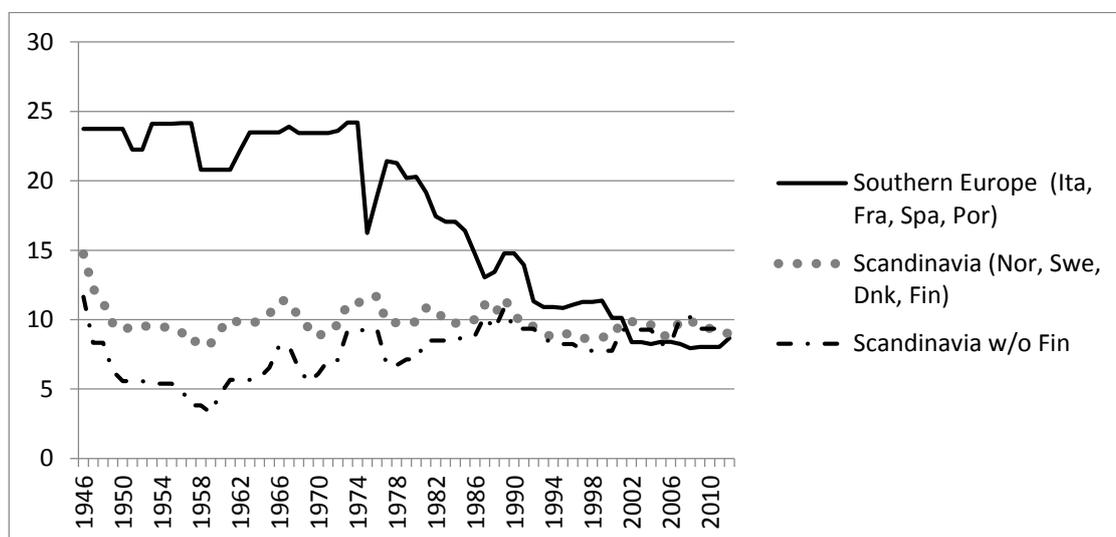


Figure 2: Vote shares of communist parties in Scandinavia and southern Europe

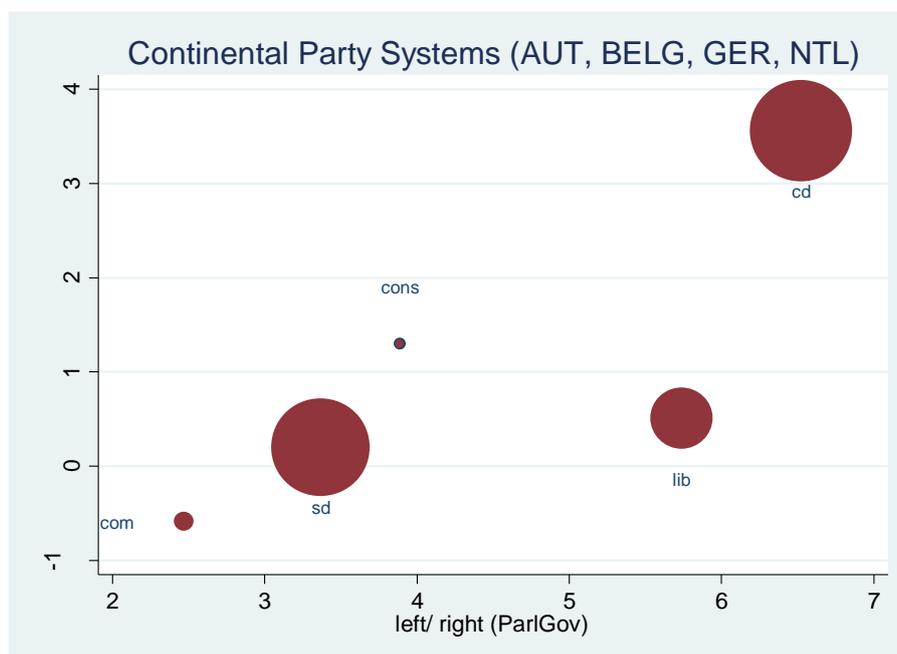
¹¹ This last measure is calculated by adding the variables PER603 (*Traditional Morality, Positive*: favorable mentions of traditional moral values; prohibition, censorship and suppression of immorality and unseemly behavior; maintenance and stability of family; religion) and PER604 (*Traditional Morality, Negative*: opposition to traditional moral values; support for divorce, abortion etc.; otherwise as 603, but negative). See Manifesto Handbook. With regard to the state–church dimension of these two items, it is noted further on the CMP website: (about PER603) “Support for the role of religious institutions in state and society,” and (about PER604) “Calls for the separation of church and state” (see https://manifesto-project.wzb.eu/coding_schemes/1; access 16 Oct. 2012). Comparable reconstructions of the political space result when the pro-/anticlericalism variables of Laver and Hunt (1992) are used.

Figure 2 shows that after initial electoral success in the immediate postwar period, the vote shares of Scandinavia's communist parties flatten out very consistently around 10 percent. Contrary to this, the French and Italian communist parties, the PCF and PCI, enjoy vote shares more than twice as high until the 1970s and remain strong during the *trente glorieuses* of the welfare state. Scandinavian and southern communist vote shares do not converge before the late 1990s. Divergence and convergence are due to two trends: sectoral change in the North had essentially resolved the "agrarian question" by the 1960s, which weakened the ability of communist parties to mobilize voters in rural regions. In the South, however, the conflicts over confessional schools, divorce, abortion, contraception, civil marriage, and the like repeatedly renewed and reinforced the cultural cleavage. Convergence was also due to the fact that the communist parties of Spain and Portugal after the transition to democracy were less strong than initially expected (see Linz 1967). This was partly due to the fact that, in light of the long term dictatorship and wary of the fragile transition process, voters and party elites preferred moderate positions (cf. Hopkin 1999). Consequently, we see that Juan Linz erred in predicting that in Spain, as in Italy, Christian Democrats and Communists would become the two strongest parties as soon as the country became democratic (cf. Linz and Montero 1999). Important was also that now membership in the European Union represented the reformist option which the labor movement had lacked for so long. In Portugal, for instance, the EU was the "alternative to the project of Portuguese socialism pushed by the Communist Party (PSP) during and after the revolution" (Huber and Stephens 2012: 219). Nonetheless, the split between socialists and communists continued to affect electoral competition and industrial relations, and thereby social and economic policies.

When we examine the position of the parties in the political sphere, it becomes evident that southern European party systems are particularly polarized in the left/right *and* in the clerical/anticlerical dimension. Communist parties with large vote shares occupy the anticlerical pole (see Figures 3a-c). Electoral geography confirms for France and Italy that communists are often "*heir to an anti-clerical tradition*" (Taylor and Johnson 1979: 188, my emphasis).

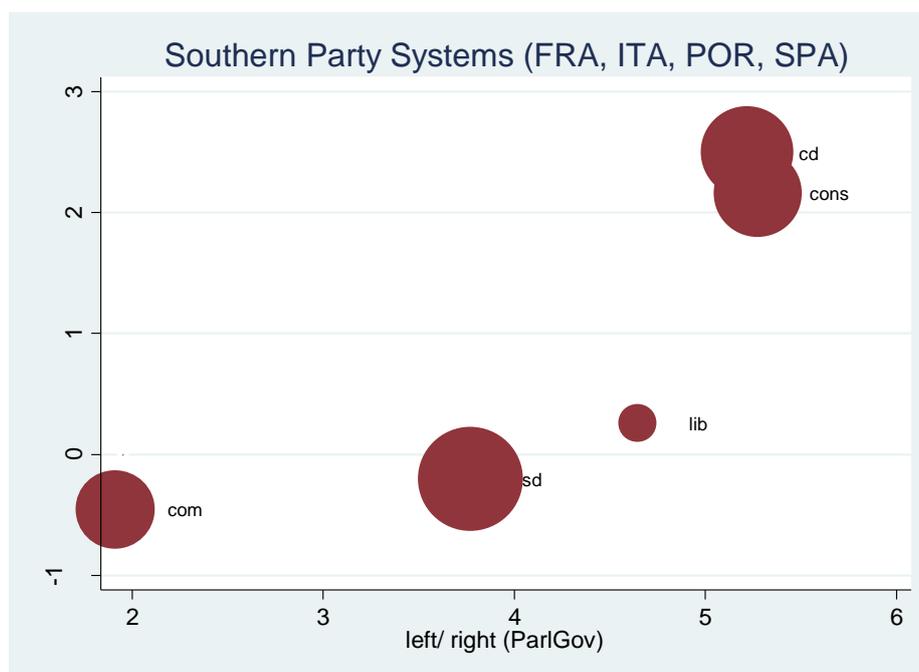
Figures 3a to 3c depict the two-dimensional political space for the average continental, southern and northern party system, generated by averaging vote shares and positions over the 12 country cases.

Figure 3a: The party systems of continental Europe, 1946-2012, left/right and pro-/anticlerical



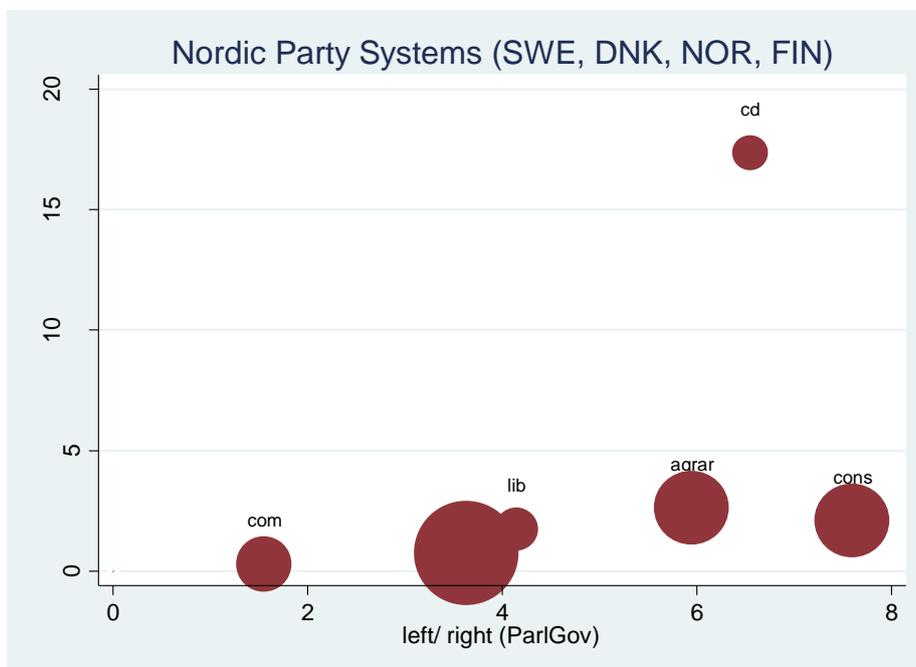
Note: The circle sizes represent the party family's average vote share over the course of the postwar period, 1946-2012. The x-axis measures the left/ right dimension, the y-axis the pro- vs. anticlerical dimension. Data sources are www.parlgov (left/ right) and CMP (pro-/ anticlerical).

Figure 3b: The party systems of southern Europe, 1946-2012, left/right and pro-/anticlerical



Note: see Figure 3a.

Figure 3c: The party systems of northern Europe, 1946-2012, left/right and pro-/anticlerical



Note: see Figure 3a.

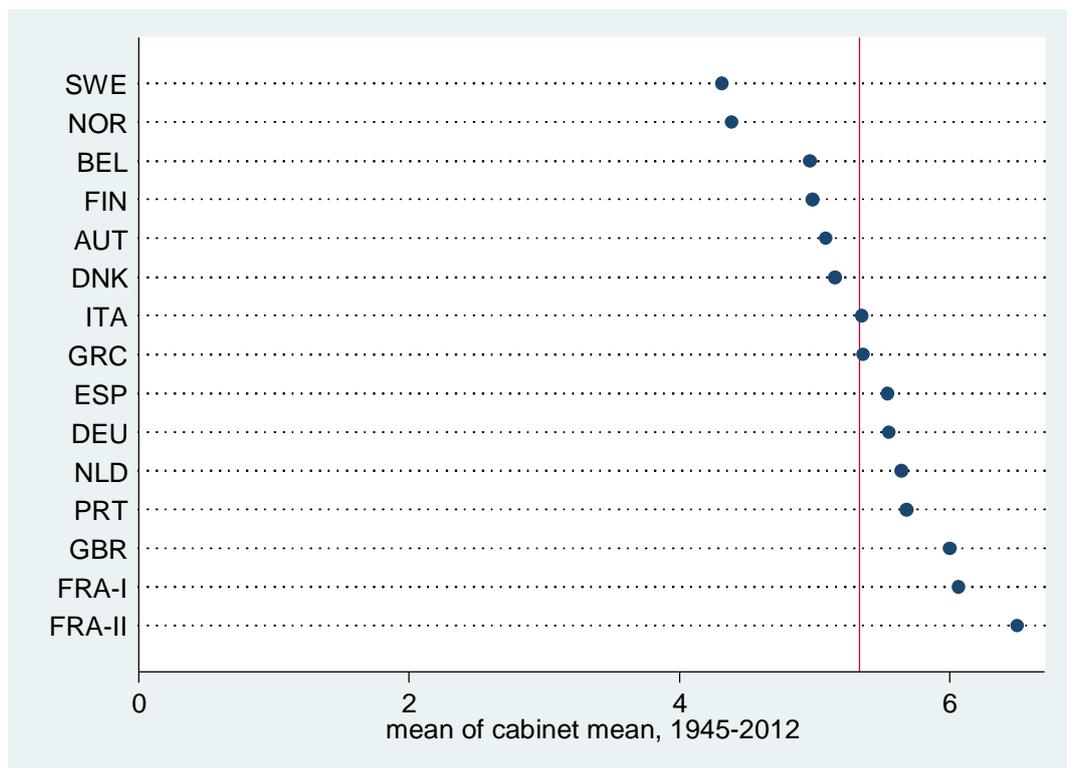
While we have to be cautious to give this spatial representation of national party systems too much interpretation, it certainly improves upon previously identified ‘strategic configurations of parties’ (Kitschelt 2000), obtained in a rather ad hoc-manner. Important differences between the three types of party-systems are the salience of the religious cleavage, the electoral strength of a left anti-system party and the presence or absence of agrarian parties.

A particular upshot of the southern party constellation is the dominance of center-right governments in Italy and France, since the rift on the left increases the probability for Christian-democratic or conservative parties to form governments. This also holds true for Portugal and Spain after 1976/1977 (see Figure 4). On a left/right scale ranging from 0 (left) to 10 (right), Figure 4 shows the average government position for the western European countries over the postwar period.¹² A geographic variance between North and South is apparent and mirrors party system-differences (Manow 2009). Although left parties gain quite similar vote shares in the

¹² France is listed with two values, one for the Fourth Republic and one for the Fifth, due to an electoral reform in 1958.

North and in the South (cf. Bartolini 2000: 64 and Table 2.1, p. 55 and passim), they do differ quite profoundly with respect to their years in government. And if in government, the southern left is usually barred from pursuing a reformist program due to the competition from an orthodox left (Hopkin 2004).

Figure 4: The average position of postwar governments in western Europe on the left-right spectrum



Source: <http://parlgov.org>.

6. FOUR WORLDS OF WELFARE CAPITALISM

Esping-Andersen's three-world typology has proven extremely helpful in analyzing and comparing western welfare states. In fact, Esping-Andersen's book revolutionized the entire field of comparative welfare state research and comparative political economy and laid the basic conceptual groundwork for a research program that is still ongoing and that reaches far beyond studies of the welfare state. It is on this foundation that today the contours of a 'unified theory' in comparative political economy become visible – in particular when we

pursue the obvious linkages between Esping-Andersen's contribution and the 'Varieties of Capitalism' approach (see the article by Torben Iversen in this issue).

Here I have followed the author's suggestion to understand the development of the western European welfare state or the European political economies more generally as a 'history of political class-coalitions'. In my version of that history, electoral rules, social cleavage structures, and the resulting party systems play a central role. I focused on the one welfare state type which Esping-Andersen initially had not recognized as an own model, but which has been identified time and again as a distinct regime: the southern European one.

At the center of my argument stood the distinctive trait of the southern European party- and industrial relations-systems: strong communist parties and unions. I have explained their strength with the intensity of the one conflict that proved to be so decisive for the countries of continental Europe, the state/ church conflict. In the mono-denominational Catholic countries this cleavage evolved with particular intensity in the liberal era of nation state building. Later, in the era of mass-democratization, it turned into a conflict between an anti-republican and clerical right and the republican left. As I argued, its upshots were the decidedly reactionary role of the church and the radicalization on the left in the mono-denominational countries of Europe's South. In line with Rokkan's thesis that the conflict between labor and capital was a homogenizing factor for West Europe's party systems, I argue that the radicalization of the left in the South is due to a political polarization which is rooted in the moral, not in the material economy of these countries. This, in my view, explains why the rift persisted only in the mono-confessional Catholic countries of southern Europe. Time and again, fundamental moral questions helped stabilizing an anticlerical milieu – issues like confessional schools, civil (or today same sex) marriage, abortion, divorce etc. regularly renewed the conflict line between these milieus. The communist electoral strongholds in the core industrial zones or in the rural periphery, however, were affected by sectoral change and a secular increase in wealth and welfare. This renders exclusively economic arguments implausible, leaving only the absence or presence of these profound moral controversies to explain the different developments of the Scandinavian and the southern-European communisms in the postwar period.

One might represent the argument about the interplay between electoral rules and cleavage structures as follows (see Figure 5):

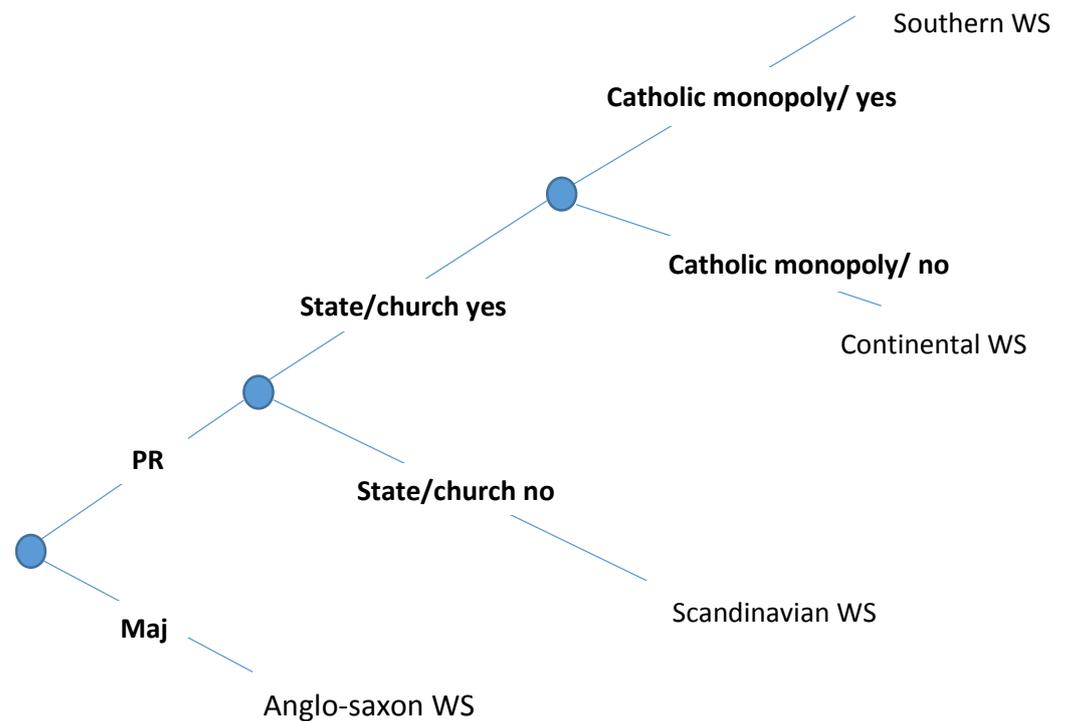


Figure 5: Electoral rules, social cleavages and welfare state regimes

I could only briefly touch upon some of the important consequences that ensue whenever a communist party or a communist union is present in the party system or in the industrial relations of a country, respectively. But many distinctive characteristics of the southern European welfare state model are in a very obvious way linked to the distinct strategic configuration among parties in the South. Not only is the left much less likely to rule if split, if it rules it will also be much more constrained by the presence of a more orthodox contender for basically the same electoral clientele. A more detailed account of the nexus between party competition and government participation on the one side and the political economy-equilibrium in the South on the other, however, will have to be provided at another occasion.

REFERENCE

Absalom, R. (2009). The Peasant Experience under Italian Fascism. The Oxford Handbook of Fascism. R. J. B. Bosworth. Oxford, Oxford University Press: 127-149.

- Ansell, B. and J. Gingrich (2013). A Tale of two Dilemmas: Varieties of Higher Education and the Service Economy. The Political Economy of the Service Transition. A. Wren. Oxford, Oxford University Press: 195-224.
- Arter, D., Ed. (2001). From Farmacyard to City Square? The Electoral Adaption of the Nordic Agrarian Parties. Aldershot, Ashgate.
- Baldwin, P. (1990). The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartolini, S. (2000). The Political Mobilization of the European Left 1860-1980. Cambridge, Cambridge University Press.
- Berger, S. (1987). Religious Transformations and the Future of Politics. Changing Boundaries of the Political. Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe. C. S. Maier. New York, Cambridge University Press: 107-149.
- Berman, S. (1998). The Social Democratic Moment: ideas and politics in the making of interwar Europe. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bonoli, G. (1997). "Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach." Journal of Social Policy 26 (3):351-72.
- Bosworth, R. J. B., Ed. (2009). The Oxford Handbook of Fascism. Oxford, Oxford University Press.
- Budge, I., H.-D. Klingemann, et al. (2001). Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998. Oxford, Oxford University Press.
- Burleigh, M. (2008). Irdische Mächte, Göttliches Heil. Die Geschichte des Kampfes zwischen Politik und Religion von der Französischen Revolution bis in die Gegenwart. München, Deutsche Verlagsanstalt.
- Caramani, D. (2000). Elections in Western Europe since 1815. Electoral Results by Constituencies. Basingstoke Oxford, Macmillan.
- Caramani, D. (2004). The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe. New York, Cambridge University Press.
- Castles, F. G. (1978). The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. London, Routledge and Kegan Paul.
- Clark, C. and Kaiser, W., Eds. (2009). Culture Wars: Secular-Catholic Conflict in Nineteenth-Century Europe. Cambridge: Cambridge University Press.

- Conway, M. (2004). Catholic Politics or Christian Democracy? The Evolution of Interwar Political Catholicism. Political Catholicism in Europe, 1918-1945. W. Kaiser and H. Wahn. London, Routledge: 235-251.
- Corner, P. (1975). Fascism in Ferrara, 1915-1925. London.
- Döring, H. and P. Manow (2012). Parliament and government composition database (ParlGov): An infrastructure for empirical information on parties, elections and governments.
- Ebbinghaus, B. and J. Visser (2000). Trade Unions in Western Europe Since 1945. Basingstoke, Palgrave, MacMillan.
- Eichengreen, B. (1996). "Institutions and economic growth: Europe after World War II." In Economic Growth in Europe since 1945 ed. N. Crafts and G. Toniolo. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2007). The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and beyond. Princeton: Princeton University Press.
- Eley, G. (2002). Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850-2000. Oxford, Oxford University Press.
- Emmenegger, P. and P. Manow (2014). "Religion and the gender vote gap. Women's changed political preferences from the 1970s to 2010." Politics & Society **42**(2): 166-193.
- Ertman, T. (1998). "Democracy and Dictatorship in Interwar Western Europe Revisited." World Politics **50**: 475-505.
- Esping-Andersen, G. (1985). Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- . (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Polity Press.
- . (1997). "Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America", Journal of European Social Policy (3): 179-89.
- . (1999). Social foundations of post-industrial Economies. Oxford, Oxford University Press.
- Farneti, P. (1978). Social Conflict, Parliamentary Fragmentation, Institutional Shift, and the Rise of Fascism: Italy. The Breakdown of Democratic Regimes J. Linz and A. Stepan. Baltimore and London, The John Hopkins University Press: 3-31.
- Ferrera, M. (1996). "The "Southern Model" of Welfare in Social Europe." Journal of European Social Policy **6**(1): 17-37.

- Ferrera, M. (2010). The South European Countries. The Oxford Handbook of the Welfare State. F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson. Oxford, Oxford University Press: 616-629.
- Frey, T. (2009). Die Christdemokratie in Westeuropa: der schmale Grat zum Erfolg. Baden-Baden, Nomos.
- Gould, A. C. (1999). Origins of Liberal Dominance: State, Church and Party in Nineteenth-Century Europe. Ann Arbor, Michigan University Press.
- Hecke, S. v. and E. Gerard, Eds. (2004). Christian Democratic Parties in Europe since the End of the Cold War. Leuven, Leuven University Press.
- Hopkin, J. (1999). Party Formation and Democratic Transition in Spain: The Creation and Collapse of the Union of the Democratic Centre. London, MacMillan Press.
- Hopkin, J. (2004). "Hard Choices, Mixed Incentives: Globalization, Structural Reform, and the Double Dilemma of European Socialist Parties." Manuscript.
- Huber, E. and J. D. Stephens (2012). Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America. Chicago, The University of Chicago Press.
- Huber, E., C. Ragin, et al. (1993). "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." American Journal of Sociology **3**: 711-749.
- Ignazi, P., and E. S. Wellhofer (2013). "Votes and Votive Candles: Modernization, Secularization, Vatican II, and the Decline of Religious Voting in Italy: 1953 -1992." Comparative Political Studies **46** (1):31-62.
- Iversen, T. and D. Soskice (2006). "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others." American Political Science Review **100**(2): 165-181.
- Iversen, T. and J. D. Stephens (2008). "Partisan Politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation." Comparative Political Studies **41**(5): 600-637.
- Jenkins, B., Ed. (2005). France in the era of fascism: Essays on the French authoritarian right. New York, Berhahn Publisher.
- Judt, T. (1979). Socialism in Provence 1871-1914. A Study in the Origins of the Modern French Left. New York, New York University Press.
- Judt, T. (2006). Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg. München, Hanser.
- Kaiser, W. and H. Wohnout, Eds. (2004). Political Catholicism in Europe 1918-194, Vol. 1. London, Routledge.

- Kalyvas, S. N. (1996). The Rise of Christian Democracy in Europe. Ithaca, Cornell University Press.
- Kalyvas, S. N. and K. v. Kersbergen (2010). "Christian Democracy." Annual Review of Political Science **13**: 183-209.
- Kelikian, A. A. (2002) The Church and Catholicism. Liberal and Fascist Italy, 1900-1945. A. Lyttelton. Oxford, Oxford University Press: 44-61.
- Kersbergen, K. v. (1995). Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state. London / New York, Routledge.
- Kersbergen, K. v. and P. Manow, Eds. (2009). Religion, Class Coalitions and the Welfare State. Cambridge Series on Social Theory, Politics and Religion. New York, Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. (2000). Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies? The New Politics of the Welfare State. P. Pierson. Oxford, Oxford University Press: 265-302.
- Laver, M. and W. B. Hunt (1992). Policy and Party Competition. London, Routledge.
- Leibfried, S. (1993). "Towards a European Welfare State? On integrating Poverty Regimes into the European Community." In New Perspectives on the Welfare State in Europe, ed. C. Jones. London: Routledge.
- León, M. and A. M. Guillén (2011). The Spanish Welfare State in European Context. Farnham, Surrey, Ashgate.
- Linz, J. (1967). The Party System of Spain: Past and Future. Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, 197–282. New York: Free Press.
- Linz, J. and J.R. Montero (1999). The Party System of Spain: Old Cleavages and New Challenges. Estudio/Working Paper 1999/138. Madrid, Spain: Juan March Institute.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. S. M. Lipset and S. Rokkan. New York/ London, The Free Press/ Collier-Macmillan: 1-64.
- Luebbert, G. (1991). Liberalism, Fascism and Social Democracy. Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe. New York, Oxford University Press.
- Lynch, J. (2009). Italy: A Christian Democratic or a Clientelist Welfare State? Religion, Class-Coalitions and the Welfare State. K. v. Kersbergen and P. Manow. New York, Cambridge University Press: 91-118.

- Lyttelton, A. (1987). The Seizure of Power. Fascism in Italy, 1919-1929. London, Weidenfeld and Nicolson.
- Malefakis, E. E. (1971). Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain: Origins of the Civil War. Yale, Yale University Press.
- Malefakis, E. E. (1974). A comparative Analysis of Worker Movements in Spain and Italy. San Francisco, American Historical Association.
- Manow, P. (2009). "Electoral Rules, Class-Coalitions and Welfare State Regimes - or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan." Socio-Economic Review 7(1): 101-121.
- Martin, D. (1978). A General Theory of Secularization. Oxford, Basil Blackwell.
- Matsaganis, M., M. Ferrera, et al. (2003). "Mending Nets in the South: Anti-poverty Politics in Greece, Italy, Portugal and Spain." Social Policy and Administration 37: 639-655.
- Mitchell, B. R. (2003). International Historical Statistics: Europe 1750-2000. London Basingstoke, MacMillan.
- Moore, B. (1993 [1966]). Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. New York, Beakon.
- Morgan, K. J. (2002). "Forging the Frontiers between State, Church and Family: Religious Cleavages and the Origins of Early Childhood Education in France, Sweden, and Germany." Politics & Society 30 (1):113-48.
- . (2003). "The Politics of Mothers' Employment." World Politics 55 (January):259-89.
- . (2006). Working Mothers and the Welfare State: Religion and the Politics of Work-Family Policies in Western Europe and the United States. Stanford: Stanford University Press.
- . (2013). "Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work Family Policies in Western Europe." World Politics 65: 73-115.
- Nolte, E. (1965). Three Faces of Fascism, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Nolte, E. (1998). Der europäische Bürgerkrieg 1917 - 1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus. Frankfurt, Propyläen.
- Passmore, K. (2013). The Right in France from the Third Republic to Vichy. Oxford, Oxford University Press.
- Perreau-Saussine, E. (2012). Catholicism and Democracy. An Essay in the History of Political Thought. Princeton, Princeton University Press.
- Pollard, J. (2009). Fascism and Catholicism. Oxford Handbook of Fascism. R. J. B. Bosworth. Oxford, Oxford University Press: 166-184.

- Preston, P. (2006). The Spanish Civil War. Reaction, Revolution, Revenge. London, Harper Perennial.
- Preston, P. (2012). The Spanish Holocaust: Inquisition and Extermination in Twentieth-Century Spain. New York, Harperpress.
- Rhodes, M., Ed. (1997). Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform London, Routledge.
- Rokkan, S. (1970). Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study to the Process of Development. Oslo, Universitetsforlaget.
- Rueschemeyer, D., E. Huber, et al. (1992). Capitalist Development and Democracy. Chicago, University of Chicago Press.
- Shalev, M. (2007). "Limits and Alternatives to Multiple Regression in Comparative Research". In Capitalisms compared, ed. L. Mjoeset, T.H. Clausen. Amsterdam: Elsevier.
- Siaroff, A. (1999). "Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement." European Journal of Political Research **36**: 175-205.
- . (1994). "Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology." In Gendering Welfare States, ed. D. Sainsbury. London: Sage.
- Soucy, R. (1995). French Fascism: The Second Wave, 1933-1939 New Haven, Yale University Press.
- Tarrow, S. G. (1967). "Political Dualism and Italian Communism." American Political Science Review **61**(1): 39-53.
- Tarrow, S. G. (1967a). Peasant Communism in Southern Italy. New Haven, Yale University Press.
- Taylor, P. J. and R. J. Johnson (1979). Geography of Elections. Middlesex, Penguin.
- Traverso, E. (2007). A feu et à sang: De la guerre civile européenne 1914-1945 Paris, Édition Stock.
- Trifiletti, R. (1999). "Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women." Journal of European Social Policy **9** (1):49-64.
- Tumbletey, J. (2009). France. Oxford Handbook of Fascism. R. J. B. Bosworth. Oxford, Oxford University Press. **507-525**.
- Volkens, A., O. Lacewell, et al. (2012). The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Watson, S. (2008). "The Left Divided: Parties, Unions, and the Resolution of Southern Spain's Agrarian Social Question." Politics & Society **36** (4):451-77.

Webster, R. A. (1960). Cross and the Fasces: Christian Democracy and Fascism in Italy.
Stanford, Stanford University Press.

LIÇÕES DO MODELO NÓRDICO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E GOVERNANÇA CONSENSUAL¹⁻²

LESSONS FROM THE NORDIC MODEL OF WELFARE AND CONSENSUAL GOVERNANCE

Stein Kuhnle³

Sven E. O. Hort⁴

Matti Alestalo⁵

RESUMO: O presente artigo visa ao estudo do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social e das lições que podem ser dele extraídas. Primeiramente, são analisadas as características principais desse modelo, que podem ser sintetizadas em três ideias centrais: estatalidade, universalismo e igualdade. Em seguida, são evidenciadas as condições e circunstâncias que conduziram à formação e ao fortalecimento do modelo nórdico nas quatro décadas após a Segunda Guerra Mundial. São analisados, ainda, os desafios enfrentados pelos países escandinavos, a partir dos anos 1990, relacionados a mudanças na estrutura de classes e demográficas, nas forças sociopolíticas e nos discursos ideológicos, bem como à integração europeia, à globalização, à financeirização neoliberal e à migração internacional. Demonstra-

Artigo recebido em 17 de abril de 2017

¹ O presente artigo foi publicado em alemão, em 2015, com o título “Das skandinavische Wohlfahrtsmodell: Merkmale, Rahmenbedingungen und Herausforderungen”, em Bernd Henningsen, Sven Jochem e Siegfried Frech (coord.). **Das politische Skandinavien**. Schwallbach: Wochenschau Verlag, 2015. p. 105-126. Trata-se de uma versão revisada, atualizada e resumida de um artigo que foi publicado em inglês em 2009, em chinês em 2010, com o título “O Modelo Nórdico: Condições, Origens, Resultados, Lições”, em Stein Kuhnle, Chen Yinzhang, Klaus Petersen e Pauli Kettunen (coord.). **The Nordic Welfare State**. Shanghai: Fudan University Press, 2010. Foi publicado também em japonês, em novembro de 2016, como capítulo de uma obra coletiva.

² A tradução do presente artigo do inglês para o português foi feita pela Prof. Dra. Lorena Vasconcelos Porto, que é Professora Titular do Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário UDF.

³ Stein Kuhnle é Professor de Ciência Política Comparada na Universidade de Bergen, na Noruega, e Professor Emérito de Política Social Comparada na Hertie School of Governance, na Alemanha.

⁴ Sven E. O. Hort é Professor Emérito de Sociologia na Linneaus University e na Södertörn University College, ambas na Suécia, e na Seoul National University, na Coreia do Sul.

⁵ Matti Alestalo é Professor Emérito de Sociologia na Universidade de Tampere, na Finlândia.

se que os países nórdicos, embora tenham feito os ajustes e modificações necessários, mantiveram o seu modelo de Estado de Bem-Estar Social, o qual combina baixa desigualdade social e econômica, maior igualdade de gênero e sistemas de bem-estar abrangentes com crescimento econômico muito satisfatório, caracterizado pelo dinamismo e inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Bem-Estar Social. Modelo nórdico. Governança consensual.

ABSTRACT: This article aims to study the Nordic Model of welfare state and the lessons learned from it. Firstly we show the major characteristics of the Nordic Model that can be summarized in three master statements: stateness, universalism, and equality. After that we study the conditions and circumstances in which the Nordic Model emerged and became flourishing in the four decades following World War II. Then we show the challenges faced by the Scandinavian countries from the 1990s, related to changing class and demographic structure, socio-political forces, ideological discourses, as well as European integration, globalization, neo-liberal financialization and international migration. We show that, although the Scandinavian countries have made necessary changes, they have succeeded to maintain their welfare states that combine low social and economic inequality, gender equality and comprehensive welfare systems with very satisfactory economic growth characterized by dynamism and innovativeness.

KEYWORDS: Welfare state. Nordic Model. Consensual Governance.

INTRODUÇÃO: CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO MODELO NÓRDICO

No presente momento, onde o enigmático modelo nórdico se encontra no rio do tempo-espço? Na metade do caminho para a segunda década do terceiro milênio, para onde o Estado de Bem-Estar Social do Extremo Norte da Europa está indo em uma época de grandes mudanças no meio ambiente global e no sistema interestatal? A Escandinávia acompanha as mudanças ocorridas no resto do mundo, talvez até mais rapidamente e com uma velocidade mais segura do que a maioria das sociedades modernas, ou ela está gradualmente caminhando para o esquecimento? Que tipo de sistema de bem-estar social está na agenda contemporânea? O Modelo é apenas um suplemento ideológico para um passado memorável? Ou o trampolim para o desconhecido conhecido – o futuro? A seguir as principais características e as lições

aprendidas no bem-estar social sustentável e em construção dos quatro países nórdicos – Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia – serão evidenciadas e analisadas.

Desde os anos 1980, baseado em resultados de determinados estudos comparativos de Estados de Bem-Estar Social, o conceito de “modelo nórdico ou escandinavo” ou “tipo de regime de bem-estar social” entrou com sucesso no nosso vocabulário, seja no das organizações sociais, seja no dos doutrinadores, ou naquele da mídia que cobre os países nórdicos (ECONOMIST, 2013; PONTUSSON, 2011; e HORT; THERBORN, 2012). Em regra, o conceito tem uma conotação positiva, mas não sempre, pois depende do contexto e da opinião pessoal. Recentemente, tem havido guerras culturais sobre o seu legado, nas quais conservadores e liberais clamam por uma parcela maior do que antes, e, ainda, muitos socialdemocratas nórdicos defendem que é o modelo deles, mas em uma perspectiva histórica que é muito simplista. As conclusões analíticas de uma literatura muito completa podem ser sintetizadas em três ideias centrais: estatalidade, universalismo e igualdade.

A estatalidade peculiar dos países escandinavos tem longas raízes históricas e a relação entre o estado e as pessoas pode ser considerada como próxima e positiva, tanto em obrigações, quanto em direitos, e menos como um aparato coercitivo de opressão nas mãos das classes dominantes do que na maioria dos países. A contrário, ela se desenvolveu como um campo de batalha de diferentes classes sociais assumindo uma função importante “como uma agência através da qual a sociedade pode ser reformada” (KORPI, 1978, p. 48). Ademais, governos locais foram reconhecidos como unidades legais e conduzidos por leigos letrados guiados mais pelo clero do que por nobres ou prefeitos reais. O papel do governo local e estado central contemporâneos é visto em serviços públicos e empregos públicos extensos e nos sistemas de tributação e benefícios.

Nos países nórdicos, o princípio dos *direitos sociais universais* é estendido a toda a população. Serviços e benefícios não visam apenas os despossuídos, mas também cobrem as classes médias. O caráter universalista do Estado de Bem-Estar Social escandinavo tem origem na elaboração da primeira legislação social nos anos anteriores e posteriores ao início do século XX. Os primeiros programas de seguridade social tiveram início no tempo da modernização política e econômica e do projeto de construção da nação. Em segundo lugar, as condições de vida similares de fazendeiros pobres e trabalhadores pobres contribuiu para o reconhecimento de riscos e direitos sociais semelhantes. Em terceiro lugar, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, houve uma forte tendência de evitar a exclusão de pessoas em situação de pobreza na Escandinávia. E, finalmente, houve uma tendência muito pragmática de minimizar

os custos administrativos por meio do favorecimento de esquemas universais ao invés de extensas verificações das condições de elegibilidade à assistência estatal (KILDAL; KUHNLE, 2005).

Quanto à igualdade, a herança histórica dos países nórdicos é a de pouca diferenciação de classe, de renda, de gênero e de diferenças regionais. A moderna burguesia industrial não adquiriu uma posição política forte no estado central, mas se tornou tremendamente influente através dos canais corporativos. A rota escandinava em direção à estrutura de classe moderna foi construída com base na forte posição dos camponeses, na posição enfraquecida dos senhorios, e com o acesso fácil da classe trabalhadora ao sistema parlamentarista e às negociações no mercado de trabalho (ALESTALO; KUHNLE, 1987). Essa herança é vista em pequenas diferenças de renda e, em perspectiva comparativa, em níveis de pobreza extraordinariamente baixos. Além disso, a Escandinávia é famosa por suas pequenas diferenças de gênero (KVIST *et al*, 2011). Quando organizações financiadas por recursos de fundo comum passaram a assumir grande parte das responsabilidades pelo cuidado das crianças, dos idosos e dos deficientes, e quando a taxa de mulheres empregadas permaneceu alta ou aumentada, as diferenças de gênero passaram a ter um papel menor nos países nórdicos do que em outras partes do mundo avançado. A igualdade de gênero tornou-se uma das características principais desse modelo (LUNDQVIST, 2011; MELBY *et al.*, 2008).

Nosso objetivo é mostrar como os Estados de Bem-Estar social nórdicos emergiram e se tornaram especialmente desenvolvidos nas quatro décadas após a Segunda Guerra Mundial. Em seguida, durante os anos 1990 e as primeiras décadas dos anos 2000, houve extensas mudanças nas condições básicas dos sistemas de bem-estar em quase todo o mundo avançado. Nós avaliamos como os países nórdicos obtiveram êxito em manter os seus Estados de Bem-Estar Social e enfrentaram os desafios das mudanças na estrutura de classes, nas forças sociopolíticas, nos discursos ideológicos e na integração europeia nas altas ondas da globalização.

1. AS DÉCADAS FORMADORAS DO MODELO NÓRDICO

Uma característica única na formação de classes na Escandinávia foi a ascensão de uma classe de camponeses independentes como resultado da individualização da agricultura por meio de uma revolução agrária pacífica. A fazenda familiar como unidade agrícola básica era diferente da maioria da Europa ocidental e da Europa oriental, com raízes na sociedade viking doméstica, e, assim, separando originalmente o Extremos Norte do continente antes do advento

da cristandade, e mais tarde consolidada pela posição dos camponeses como um quarto estado (no Império Sueco). A individualização da agricultura no século XVIII foi uma intervenção da Coroa e implicou o enfraquecimento da posição da nobreza que gradualmente se transformou em uma elite urbana e burocrática.

A divisão entre uma classe alta urbana fraca e os fazendeiros foi importante na formação da identidade camponesa e na ascensão de movimentos sociais e partidos agrários (ALESTALO; KUHNLE, 1987; OLOFSSON, 2013).

A primeira industrialização na Escandinávia deveu-se ao sucesso das indústrias de exportação. A distribuição espacial dessas indústrias foi considerável e o primeiro movimento da classe trabalhadora era formado por trabalhadores industriais e um proletariado rural; não surgiram periferias urbanas. No início do período dos partidos de massa, a Escandinávia passou a ser dominada pela estrutura de classes de três polos: a classe alta urbana, a classe trabalhadora e os camponeses (*cf.* FLORA, 1999).

Bem-Estar Social e guerra estiveram intimamente ligados desde as guerras napoleônicas, quando apenas em uma menor extensão a Dinamarca, e a Finlândia através da Rússia czarista, estavam envolvidas nos conflitos armados europeus do século XIX. Enquanto a Finlândia com a sua guerra civil feroz em 1918 e o seu desenvolvimento estrutural e econômico súbito, desequilibrado e mais retardado, diferencia-se um pouco da Dinamarca, Noruega e Suécia, o desenvolvimento econômico em geral nos países nórdicos foi muito rápido e, desde os anos 1870, todas esses quatro países nórdicos encontravam-se entre as econômicas de crescimento mais rápido na Europa. Durante as décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a Finlândia se encontrava entre as economias de crescimento mais rápido na Europa, tendo atingido o alto nível escandinavo nos anos 1980. Desde então, os quatro países do norte da Europa estiveram entre os países mais ricos do mundo.

Na Dinamarca e na Suécia, o padrão de transformação da agricultura para a indústria e os serviços assemelha-se ao dos países europeus que primeiro de industrializaram. A Noruega seguiu o mesmo caminho com uma maior ênfase na transporte e comércio marítimos antes que o recente crescimento no setor petrolífero ocorresse. Durante o período entreguerras, o crescimento da indústria foi mais rápido do que o dos serviços. A Finlândia foi a última a se desenvolver, com metade de sua população economicamente ativa trabalhando na agricultura no final dos anos 1940. Depois disso, o desenvolvimento estrutural da Finlândia foi extremamente extenso e robusto. Durante os anos 1960 e 1970, a Finlândia foi uma das sociedades de mudança mais rápida na Europa (ALESTALO; KUHNLE, 1987).

O modelo nórdico é normalmente identificado por meio da referência a características de instituições do Estado de Bem-Estar Social (estatismo, universalismo) e aos resultados da política de bem-estar (igualdade, dignidade humana e segurança). Mas parece apropriado acrescentar um terceiro componente importante, a saber, formas de *governança* democrática, a qual se refere ao modo com que as decisões políticas são tomadas nos níveis de governo central e também local. Gradualmente, as autoridades locais seculares se separaram das igrejas do estado luterano para se tornarem verdadeiros centros de poder populares (conselhos municipais). Ademais, a década de 1930 representou um divisor de águas político em todos os países nórdicos com compromissos de classe nacionais entre os interesses industriais e agrícolas (setor primário), e entre trabalho e capital por meio das maiores federações de sindicatos e associações de empregadores. Esses compromissos também se refletiram no nível parlamentar e governamental, com compromissos políticos alcançados entre partidos que representavam várias classes ou interesses econômicos, e nas instituições de autoridade popular local.

Um conceito amplo de modelo nórdico deve incluir aspectos da *verdadeira* forma democrática de governança nos países nórdicos, a evolução de um padrão específico para a resolução de conflitos e a criação de legitimidade política como base para a tomada de decisões políticas. Esse padrão se desenvolveu em um longo período de tempo e é caracterizado pelo envolvimento e participação ativos de vários modos, muitas vezes institucionalizados, de organizações da sociedade civil em processos políticos antes que as decisões sejam formalmente tomadas por parlamentos e governos, em geral particularmente realizadas através de relações triangulares entre governo, sindicatos, associações de empregadores ou organizações similares na agricultura. Esse sistema de governança pode ser denominado de “governança consensual”. Os países nórdicos são pequenos, descentralizados e unitários, o que torna a tomada de decisões mais fácil do que em estados maiores e/ou federados.

Dinamarca e Suécia foram os primeiros países nórdicos a introduzirem a cobertura universal nos sistemas centrais do Estado de Bem-Estar Social: auxílio doença, proventos e pensões. Durante os anos 1890, esses países realizaram uma reforma em que o estado passou a prover subsídios para os primeiros fundos voluntários. O mesmo procedimento foi adotado nos dois países para o caso de proventos e pensões nacionais. A Suécia introduziu os proventos e pensões nacionais em 1913 e a Dinamarca o fez por meio de uma série de reformas em 1891, 1922 e 1933. Sobretudo no caso de sistemas de proventos e pensões nacionais, a Finlândia e a Noruega introduziram mais tarde os proventos e pensões nacionais na metade dos anos 1930, mas com verificações das condições de elegibilidade. Todos os quatro países nórdicos

implementaram subsídios para filhos gerais quase que imediatamente após a Segunda Guerra Mundial.

As três décadas entre o início dos anos 1960 e o final dos anos 1980 foram a era de ouro dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos. Durante esse período, houve um processo de equalização no qual Finlândia, Islândia e Noruega -, que nos anos 1950 gastaram uma proporção menor de seu Produto Interno Bruto (PIB) em seguridade social do que Dinamarca e Suécia -, superaram a lacuna em relação aos dois pioneiros, que permaneceram como os Estados de Bem-Estar Social líderes durante essas décadas. Entre os anos 1970 e 1985, a maioria do crescimento do emprego na Escandinávia era uma questão de expansão pública. Em 1985, o emprego governamental superou os 30% do emprego total na Suécia; a Dinamarca chegou perto com 30%; a Noruega seguiu o exemplo nos anos 1990; ao passo que a Finlândia manteve números menores, mas acima dos 20%. A crescente participação das mulheres na força de trabalho foi assegurada pela expansão do emprego público.

2. CONDIÇÕES DOS ANOS 1990 EM DIANTE

As condições em torno dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos nos anos 1990 e início dos anos 2000 contrastam bastante com aquelas do período imediato pós-guerra. Todos os países nórdicos ainda são um reduto do protestantismo luterano; a relação estado-igreja historicamente sempre os fez diferentes da Europa continental predominantemente católica e continua a fazê-lo (HORT, 2014).

Todavia, a secularização avançou e ao complexo estado-igreja está gradualmente sendo reconfigurado, permanecendo a igreja territorial uma rede de segurança social extra em tempos de incerteza. Ademais, na Dinamarca e na Suécia em particular, a migração internacional e a mudança na composição demográfica dessas populações tornaram a Igreja Católica e várias congregações muçulmanas associações religiosas importantes, também como provedores de bem-estar significativos. Além disso, movimentos de mobilização social anteriores tornaram-se muito mais institucionalizados e menos mobilizadores, como, por exemplo, os sindicatos, as associações de empregados e as cooperativas agrícolas. Novos movimentos sociais vieram à tona e floresceram na Escandinávia, em especial o feminismo e o ambientalismo, mas mais como redes de contato do que os movimentos anteriores (PAPAKOSTAS, 2012; e também TRANVIK; SELLE, 2007).

A Dinamarca ingressou na Comunidade Econômica Europeia em 1973, ao passo que os eleitores noruegueses disseram “não” em um referendo em 1972. Com o fim da Guerra Fria, a Noruega novamente, mas também a Finlândia e a Suécia, aproximaram-se do que logo se tornou conhecido como União Europeia. Desde o início dos anos 1990, os três países tornaram-se muito mais integrados à União e ao seu mercado interno como parte de uma área Econômica Europeia mais ampla. O ingresso do Estado-nação na União Europeia entrou novamente na agenda política e, em 1994, houve três referendos populares separados em que Finlândia e Suécia decidiram ingressar na União a partir de 1995, ao passo que os noruegueses novamente terminaram com um “não”. Com o início da união monetária em 1999, todavia, apenas a Finlândia ingressou na zona do euro, enquanto a Dinamarca e a Suécia mantiveram as suas moedas locais.

Portanto, o novo mundo – após o fim da União Soviética e o conseqüente colapso da economia soviética – tornou os Estados de Bem-Estar Social nórdicos ainda mais globais. Entre as mudanças estruturais, talvez a mais importante tenha sido o crescente fluxo livre de capital, não menos importante na área báltica. A desregulação do mercado de crédito ocidental tornou os estados-nação – inclusive os países nórdicos, com exceção da Noruega – mutuários mais vulneráveis aos investidores estrangeiros. Não causa surpresa que a recessão do início dos anos 1990 preocupou severamente as finanças públicas, embora a Dinamarca tenha conseguido manter os seus gastos abaixo da meta orçamentária. A primeira metade dos anos 1990 foi, em particular para a Finlândia e a Suécia, um período de crise aguda, e o Estado de Bem-Estar Social passou a ser escrutinado, com a ascensão da globalização, como uma nova figura de pensamento, não em menor medida pelos economistas. Dinamarca e Noruega, no entanto, foram menos afetadas pelo recuo geral nessa época. As taxas de crescimento diminuíram, ao passo que Finlândia e Suécia tiveram crescimento negativo por vários anos durante a primeira metade dos anos 1990 (KANGAS; PALME, 2005).

A partir da segunda metade dos anos 1990, no entanto, não apenas Dinamarca e Noruega, mas também Finlândia e Suécia, tiveram números impressionantes de desenvolvimento econômico. Um crescimento modesto e estável caracterizou o período até a mais recente crise financeira mundial desde 2008, e o mundo exterior, inicialmente surpreso, começou a olhar com inveja para os Estados de Bem-Estar Social nórdicos bem financiados (ALESTALO *et al.*, 2010). Os Estados de Bem-Estar Social do extremo norte da Europa parecem ter superado o teste da financeirização global. Ademais, durante a última década, nas diversas pesquisas do

ambiente de negócios global, competitividade e transparência, os quatro países sempre pontuaram muito bem (veja, por exemplo, WORLD ECONOMIC FORUM, 2013).

O rápido crescimento econômico, as rápidas mudanças na divisão social do trabalho e o grande aumento de pessoas com instrução durante as décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, transformaram a base estrutural dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos. O número de fazendeiros quase diminuiu e houve um forte declínio na proporção de trabalhadores manuais. A população economicamente ativa na atual Escandinávia é formada, em sua maioria, por vários tipos de trabalhadores de escritório, intelectuais, entre os quais as pessoas bem instruídas e de classe média têm uma maior proporção.

Com a nova onda de globalização, ao menos desde os anos 1990, o modelo nórdico tornou-se crescentemente um objeto de acurada atenção internacional, e parece ter se “adaptado” ou ajustado ao novo modo secular de organização social global: financeirização neoliberal. Em certa medida, isso é verdade. Ironicamente, também na Escandinávia os socialdemocratas passaram a cantar canções neoliberais. No debate das políticas sociais dos anos 1980, muitos comentaristas e pesquisadores começaram a argumentar que, se o sistema de bem-estar cresce muito, cria o risco de perverter estruturas de incentivo na vida laborativa e na sociedade em geral. O sistema de bem-estar alimenta uma subclasse dependente, foi afirmado.

Em todo o mundo ocidental, seguimentos importantes dessa profissão voltou-se para uma crítica do anteriormente dominante paradigma do planejamento macroeconômico keynesiano em favor do pensamento econômico neoclássico do laissez-faire monetarista. Nesses círculos, o Estado de Bem-Estar Social não foi mais visto como uma solução, mas sim como uma fonte da crise. Todavia, com sintomas da crise crescente nos países nórdicos, o impacto desse tipo de pensamento aumentou. Mas não foi até o início dos anos 1990, quando a crise econômica atingiu severamente duas das economias nacionais da região, Finlândia e Suécia, que a verdadeira possibilidade da fórmula neoliberal tornou-se visível também na terra do coração do Estado de Bem-Estar Social, e os economistas acadêmicos por um tempo passaram a dominar a reorientação política.

Enquanto a academia, assim como parte da elite política, questionou a eficiência do Estado de Bem-Estar Social, em sentido contrário, a grande maioria da população nos municípios nórdicos permaneceu apoiando solidamente a maioria dos programas sociais e, em particular, os programas sociais universais (SVALLFORS, 2013).

3. A REFORMULAÇÃO DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL NÓRDICOS NOS ANOS 1990 E 2000

Uma característica principal do tipo nórdico de Estado de Bem-Estar Social é a sua “simpatia pelo trabalho”: os esforços persistentes em desenvolver a seguridade social e políticas de mercado de trabalho que promovem “pleno emprego” e que ajudaram a colocar os países nórdicos no topo da lista das taxas de emprego nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estando entre os mais Estados de Bem-Estar Social mais abrangentes, propiciando transferências de renda e serviços em uma base mais universal do que no resto da Europa, é interessante notar que todos os países nórdicos tiveram uma produtividade de trabalho crescente nos anos 1990, em comparação com a década anterior, e em nível mais alto do que os EUA e do que a média da União Europeia. Entre os Estados de Bem-Estar Social europeus, os países nórdicos foram também os mais “simpáticos às mulheres, família e filhos” (KUHNLE *et al.*, 2003), isto é, em termos de desenvolvimento de políticas propulsoras da participação na força de trabalho de mulheres e homens em famílias com filhos e/ou outras responsabilidades de cuidado (deficientes e idosos), o que pode ser uma outra maneira de ver o nível de “simpatia pelo trabalho” dos Estados de Bem-Estar Social.

Enquanto muitos países da Europa continental apoiaram um modelo familiar tradicional, os países escandinavos promoveram a família com dois provedores. Um apoio adicional para a igualdade de gênero advém de uma política tributária baseada no indivíduo: ao invés de tributar famílias, os países nórdicos tributam cada membro da família independentemente. O incentivo para que ambos os parceiros trabalhem é, portanto, maior, especialmente em comparação com o modelo de bem-estar continental.

Em uma perspectiva comparativa, os sistemas familiares ainda se destacam como mais generosos em termos de licença-maternidade/paternidade remunerada, o que indica que eles foram uma prioridade importante do bem-estar mesmo durante o período de finanças públicas problemáticas e de turbulência econômica. Os sistemas de licença remunerada para os pais, os mais generosos o mundo, foram consolidados durante os anos 1980 e 1990. As políticas simpáticas às famílias e aos filhos foram uma prioridade alta e mais protegidas contra cortes e retrações do que outras políticas sociais em períodos recentes de dificuldades econômicas e de orçamento público. Taxas de fertilidade foram bastante estáveis, mas não inafetadas, pelo tamanho das gerações anteriores e pela própria crise (DUVANDER; JOHANSSON, 2012; KRAVCHENKO, 2008).

Nos países nórdicos, as taxas de participação da força de trabalho nos “setores modernos” da economia (portanto, excluindo-se agricultura e trabalho doméstico não remunerado) aumentaram ao longo do século XX com a exceção de parte dos anos 1930 e 1990. Estas foram décadas de redução econômica ou “crise” também no extremo norte da Europa, quando a taxa de desemprego aumentou e a participação da força de trabalho diminuiu (com exceção da Noruega). Ao contrário, a participação da força de trabalho em trabalhos remunerados aumentou gradualmente. No pós-Segunda Guerra Mundial, com exceção da Dinamarca, a taxa de participação de homens aumentou até o final dos anos 1970, ao passo que as mulheres continuaram a entrar no mercado de trabalho até o início dos anos 1990, e na Noruega ao longo dos anos 1990.

Desde os anos 1990, muitas mudanças sistêmicas foram feitas nos países nórdicos como parte de uma reconsideração mais geral e ampla do Estado de Bem-Estar Social. As mais conhecidas talvez sejam as mudanças nos sistemas de pensões e benefícios com a introdução de um elemento de poupanças privadas e investimentos de ativos. Outra característica da nova abordagem é uma ligação mais próxima entre contribuições e pagamentos. Ademais, os sistemas de pensões e benefícios foram completamente adaptados aos desenvolvimentos demográficos e econômicos.

Nos países nórdicos, quase todos os serviços de assistência social e de saúde são atualmente financiados por tributos e em muitos casos também providos por autoridades públicas. Em geral, o gasto público em saúde como um percentual do PIB permaneceu bastante estável desde 1990 na Dinamarca, Noruega e Suécia, mas teve cortes marginais na Finlândia. O amplo setor de saúde pública ainda é uma característica central no modelo nórdico, embora o seguro-saúde privado tenha tido um rápido crescimento nos últimos anos. A provisão de bem-estar descentralizado foi uma ideia básica por trás da expansão do Estado de Bem-Estar Social como uma tentativa de transformar governos locais de um provedor de tutela aos pobres para um provedor de múltiplos serviços públicos. Nesse processo, o papel crucial do governo local na organização dos Estados de Bem-Estar Social em geral tornou-se institucionalizado. Mais recentemente, em especial na Suécia, o papel do governo local mudou parcialmente para também ser um financiador de serviços prestados por empresas com fins lucrativos. Isso ocorre em especial nas escolas, mas também em certa medida nos serviços de saúde.

Programas de seguro social universais foram reduzidos em certa medida por meio do corte de benefícios e do aumento das qualificações (KAUTTO *et al.*, 1999). As “reformas” na seguridade social e no bem-estar – por exemplo, cortes em níveis de benefícios (doença na

Finlândia e Suécia), assim como mudanças organizacionais – foram feitas durante os anos 1990 nos países escandinavos, em geral de uma maneira tão consensual politicamente que nova pobreza e aumento da desigualdade de renda foram evitadas.

A Finlândia foi o único país da OCDE no qual a recessão dos anos 1980 e 1990 foi mais profunda do que a Grande Depressão nos anos 1930 (UUSITALO, 2000). Mas uma diferença fundamental em relação aos anos 1930 é que havia um Estado de Bem-Estar Social avançado quando a crise a atingiu. As repercussões sociais e políticas dramáticas dos anos 1930 foram evitadas.

Gradualmente, os governos nórdicos reagiram ao maior desequilíbrio entre receitas e despesas públicas restringindo o crescimento dos gastos e cortando alguns benefícios. Após um período de pico de despesas sociais no início dos anos 1990, a despesa pública social como um percentual do PIB recuou para os níveis de 1990 no início dos anos 2000. Atualmente, todos os quatro países nórdicos mantêm níveis comparativamente altos de despesas sociais. Se nós olharmos para os números do crescimento real da despesa social, e da despesa real per capita, temos um quadro de um crescimento quase estável em todos os países até o presente momento (OCDE, 2013).

Durante os anos 1990 e 2000, a participação do emprego governamental no emprego total permaneceu em um nível alto, mas não cresceu mais. Nos últimos anos, em particular na Suécia, a mercantilização e a privatização financiada com tributos de serviços de bem-estar até então públicos – da creche até a assistência médica e de idosos – foram seguidas por um aumento dos trabalhadores empregados no setor privado do bem-estar e de cuidadores. Por outro lado, especialmente em comparação com os Estados de Bem-Estar Social da Europa continental e meridional, dados de pesquisas indicam uma maior confiança nos serviços públicos e nas autoridades. Todavia, a questão controversa da relação entre corrupção e bem-estar veio à tona em uma extensão anteriormente não visível nos países do extremo norte (ROTHSTEIN, 2011).

Noruega, Finlândia, Dinamarca e Suécia encontram-se entre os países do mundo com menor desigualdade de renda (OCDE, 2008; THERBORN, 2013). Do mesmo modo, informações sobre taxas de pobreza relativas reforçam o quadro de alta igualdade entre os povos nórdicos.

Em resumo, o modelo de bem-estar nórdico durante as últimas duas décadas, embora tenha sido enfrentado testes severos no início dos anos 1990, em particular na Finlândia e Suécia, foi capaz de revitalizar e manter os seus elementos centrais de universalidade e igualitarismo. Nós refutamos a percepção de que o fim do modelo nórdico está em vista ao

analisar as instituições e os resultados através de uma macroperspectiva com o objetivo de mostrar o amplo desenvolvimento das políticas. Mas mudanças nos Estados de Bem-Estar Social nórdicos ocorreram e nos comentários finais nós traçamos algumas tentativas de conclusões como a influência regional na globalização e na integração europeia regional pelo modelo nórdico.

4. LIÇÕES CONCLUSIVAS DO EXTREMO NORTE

Há muitos mitos em torno do Estados de Bem-Estar Social nórdico. Especialistas e acadêmicos construíram e desconstruíram um consenso comemorativo, pomposo e autorreferencial sobre o modelo nórdico, e recentemente houve guerras desnecessárias sobre a herança acerca desse modelo de ação e pensamento. É necessário destacar e insistir na abertura da mente para as experiências vividas e as lições aprendidas, e ir além de qualquer avaliação ou análise simplista do mais recente passado nórdico. Mais de cem anos de políticas de bem-estar social modernas implementaram uma ordem social que atualmente é desafiada pelas forças da contemporaneidade global, nacionalistas neoconservadores e internacionalistas neoliberais. A noção do modelo socialdemocrata não superou o teste do tempo. Todavia, nos quatro países nórdicos há incontestavelmente sistemas de bem-estar principais em transformação, mas ainda destinados à narrativa original de igualdade, estatalidade e universalidade.

Um resumo dos resultados de um esforço comparativo nórdico deve reconhecer algumas das mais óbvias consequências das condições em mudança no Estado de Bem-Estar Social nórdico. Migração internacional e mudança demográfica, financeirização e integração europeia, economias mais abertas, mudanças na estrutura de classes e algumas correntes ideológicas e políticas tiveram um impacto visível nas principais dimensões do Estado de Bem-Estar Social nórdico. Embora o estado ainda seja o principal financiador dos serviços de bem-estar, a estatalidade extensiva está dando lugar a esforços mais privados e competição dentro e fora do setor público. Isso ocorre sobretudo no nível local. Ademais, embora o universalismo continue a ser a espinha dorsal do Estado de Bem-Estar Social nórdico, nas últimas duas décadas tem havido, por exemplo, uma mudança para um sistema de benefícios mais relacionados à renda.

A falência financeira global de 2008 trouxe uma ampla preocupação sobre o crescente isolacionismo e protecionismo em todo o mundo. Novas condições podem prejudicar a abertura das economias nórdicas. A migração internacional pode se tornar muito mais controversa, pois a União Europeia está restringindo a entrada de pessoas de fora de seus estados-membros.

Ademais, internamente, uma crescente reação à perda da homogeneidade demográfica pode em parte enfraquecer a legitimidade política de base ampla do Estado de Bem-Estar Social. Todavia, embora haja alguns revezes econômicos intermitentes, os países nórdicos conseguiram combinar tributação alta, baixa desigualdade social e econômica e sistemas de bem-estar abrangentes com crescimento econômico muito satisfatório visto em uma perspectiva de longo prazo. Crucial para esta história de sucesso tem sido a habilidade e a capacidade de reformar e ajustar o Estado de Bem-Estar Social aos desafios demográficos e econômicos e de manter o dinamismo e a inovação na economia. O comprometimento com o bem-estar público amplo tem andado comprovadamente de mãos dadas com o desenvolvimento econômico e social satisfatório e com o desenvolvimento político estável, em tempos de crescente exposição à cultura, economia e política globais.

REFERÊNCIAS

- ALESTALO, Matti; HORT, Sven E. O.; KUHNLE, Stein. The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons. **The Nordic Welfare State**. coord. Stein Kuhnle, Chen Yinzhang, Klaus Petersen e Pauli Kettunen. Xangai: Fudan University Presse, 2010.
- ALESTALO, Matti; KUHNLE, Stein. The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. **The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research**. coord. Robert Erikson, Erik Jorgen Hansen, Stein Ringen e Hannu Uusitalo. Nova Iorque, Londres: M.E. Sharpe, 1987. p. 03-38.
- DUVANDER, Ann-Zofie; JOHANSSON, Mats. What are the effects of Reforms Promoting Fathers' Parental Leave Use?. **Journal of European Social Policy**, vol. 22, n. 03, 2012.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta. **The Unfinished Revolution**. Londres: Zed, 2009.
- FLORA, Peter; KUHNLE, Stein; URWIN, Derek. **State-Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe – the Theory of Stein Rokkan**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HENNINGSSEN, Bernd; JOCHEM, Sven; FRECH, Siegfried (coord.). **Das politische Skandinavien**. Schwallbach: Wochenscahu Verlag, 2015.
- HORT, Sven E. O. **Social Policy, Welfare State and Civil Society in Sweden**. vols. I e II. Lund: Arkiv, 2014.

- HORT, Sven E. O.; THERBORN, Goran. Citizenship and welfare: social policies and politics. **The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology**. coord. Edwin Amenta, Kate Nash e John Scott. Nova Iorque: Wiley-Blackwell, 2012.
- KANGAS, Olli; PALME, Joakim (coord.). **Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.
- KAUTTO, Mikko; HEIKKILÄ, Matti; HVINDEN, Björn; MARKLUND, Staffan; PLOUG, Niels (coord.) **Nordic Social Policy. Changing Welfare States**. Londres: Routledge, 1999.
- KILDAL, Nanna; KUHNLE, Stein. The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism. **Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience**. coord. Nanna Kildal e Stein Kuhnle. Londres: Routledge, 2005.
- KORPI, Walter. **The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden**. Londres, Henley, Boston: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- KRAVCHENKO, Zhanna. **Family (versus) Policy – Combining Work and Care in Russia and Sweden**. Huddinge: Södertörn University (Dissertation series n. 30), 2008.
- KUHNLE, Stein; HATLAND, Aksel; HORT, Sven E. O. A Work-Friendly Welfare State: Lessons from Europe. **New Social Policy Areas for Europe and Asia**. coord. Katherine Marshall e Olivier Butzbach. Washington, DC: World Bank, 2003, p. 325-344.
- KVIST, Jon; FRITZELL, Johan; HVINDEN, Bjorn; KANGAS, Olli (coord.). **Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century**. Bristol: The Policy Press, 2011.
- LUNDQVIST, Åsa. **Family Policy Paradoxes: Gender Equality and Labour Market Regulation in Sweden 1930-2010**. Bristol: The Policy Press, 2011.
- MELBY, K.; RAVN, A-B; CARLSSON-WETTERBERG, C. (coord.). **Gender Equality and welfare politics –the limits of political ambition**. Bristol: The Policy Press, 2008.
- OECD. **Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries**. Paris, 2008.
- OECD. **Social Expenditure Data Base (2013)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>>.
- OLOFSSON, Gunnar. After the Working Class Movement?. **Social Movements: Transformative Shifts and Turning Points**. Savyasaachi e Kumar, R. (coord.) Nova Déli: Routledge, 2013.
- PAPAKOSTAS, Apostolis. **Civilizing the Public Sphere**. Londres: Palgrave, 2012.

PONTUSSON, Jonas. Once again a model: Nordic Social Democracy in a Globalized world. **What's Left of the Left**. coord. J. Cronin, G. Ross e C. James. Durham: Dukue University Press, 2011.

ROTHSTEIN, Bo. **The Quality of Government: Corruption, Social Trust and inequality in International Perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

SVALLFORS, Stefan. Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison. **European Political Science Review**, vol. 5, n. 3, 2013. p. 363-801.

THE ECONOMIST. **The Next Supermodel – why the world should look at the Nordic countries**. (08 fev.), 2013.

THERBORN, Göran. **The Killing Fields of Inequality**. Cambridge: Polity, 2013.

TRANVIK, Tommy; SELLE, Per. The Rise and Fall of Popular Mass Movements: Organizational Change and Globalization – the Norwegian Case. **Acta Sociologica**, 150:1, 2007. p. 57-70.

UUSITALO, Hannu. **Social Policy in Deep Economic Recession and After: The Case of Finland**. ISSA Conference of Social Security, Helsinki, September 25-27, 2000. Disponível em: <<http://www.issa.int/pdf/Helsinki2000/topic4/2uusitalo.pdf>>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2013). Disponível em <<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>>.

FROM THE WELFARE STATE TO THE SOCIAL INVESTMENT STATE¹

DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO ESTADO DE INVESTIMENTO SOCIAL

Maurizio Ferrera²

ABSTRACT: This paper discusses the basic rationale which has inspired the intellectual and policy reorientation towards “social investment”, with particular attention to child policy. The first section outlines the main features of the social investment approach, contrasting it with the more traditional “Fordist” approach. The second and third sections explain why and how early childhood education and care can make a difference in terms of both efficiency and equity. The fourth section briefly summarizes the British experience under New Labour, while the fifth section discusses issues of quality and accessibility. The conclusion wraps up, underlining the need to step up the shift towards social investment, overcoming the political obstacles to reform.

KEYWORDS: Welfare. Social policy. Education. Childcare.

RESUMO: O presente artigo discute o fundamento básico que inspirou a reorientação intelectual e política em direção ao “investimento social”, com particular atenção às políticas relativas à infância. A primeira seção expõe as principais características da abordagem do investimento social, contrapondo-a à abordagem “fordista” mais tradicional. As segunda e terceira seções explicam por que e como a educação e o cuidado na primeira infância podem fazer diferença em termos de eficiência e equidade. A quarta seção resume a experiência britânica com a New Labour, ao passo que a quinta seção discute questões de qualidade e acessibilidade. A conclusão complementa o texto, ressaltando a necessidade de se avançar na mudança para o investimento social, ultrapassando os obstáculos políticos para a reforma.

PALAVRAS-CHAVE: Bem-Estar. Política social. Educação. Cuidado com as crianças.

Artigo recebido em 16 de abril de 2016

¹ O presente artigo foi publicado como “working paper” pelo Laboratório de Política Comparada e Filosofia Pública do Centro Einaudi, em Turim, n. 1, 2010.

² Maurizio Ferrera é Professor de Ciência Política na Universidade de Milão, onde preside a Graduate School in Social, Economic and Political Sciences. Ademais, dirige o Laboratório de Política Comparada e Filosofia Pública (LPF) do Centro Einaudi, é membro do conselho de administração do Colégio Carlo Alberto de Moncalieri (Turim) e é editorialista do jornal “Corriere della Sera”.

INTRODUCTION

In 1997 an influential document of the OECD outlined a broad framework for welfare reform in the globalised economy, calling for a new “social investment” strategy. Its main building blocks were to be an emphasis on inclusion, labour market participation and a reorientation of public policy towards “social problems which are not properly addressed”, with a special attention to child poverty and more generally the skills and opportunities of young people (OECD 1997). The OECD recommendation immediately resonated within EU circles, after the launch of the employment Strategy in 1998 and of the so-called Social Inclusion process in 2001. Under the Portuguese (2000) and Belgian (2001) Presidencies of the EU, important reports were released which forcefully called for an incisive functional and distributive recalibration of traditional social protection schemes (Ferrera, Hemerijck and Rhodes 2000) and for a shift to a “new welfare state”, based on a child-centered and women friendly approach (Esping-Andersen et al. 2002). The idea of social policy as both a “productive factor” and a “social investment” has been spreading throughout the OECD countries and supranational institutions (from the ILO to the World Bank) during the 2000s, attracting increasing attention on the side of academic thinking and research (Morel, Palier and Palme 2009).

This paper will discuss the basic rationale which has inspired this intellectual and policy reorientation, with particular attention to child policy. The first section will outline the main features of the social investment approach, contrasting it with the more traditional “Fordist” approach. The second and third sections will explain why and how early childhood education and care can make a difference in terms of both efficiency and equity. The fourth section will briefly summarize the British experience under New Labour, while the fifth section will discuss issues of quality and accessibility. The conclusion will wrap up, underlining the need to step up the shift towards social investment, overcoming the political obstacles to reform.

1. “FORD” VS “LEGO”: THE NEW APPROACH

As is well known, the welfare state reached its full maturity during the *Trentes Glorieuses* that followed the end of World War II. This phase registered the spread and institutionalization of a wider socio-economic “model” which has been labelled as Keynesian or Fordist capitalism (Esping-Andersen 1990). As shown by table 1, the model was characterized by a number of inter-related

features. The most salient unit of economic production was the large firm and thus the most widespread occupational figure was the firm employee (blue and with collar) with a standard “quasi tenured” contract. The typical worker was male (many women were housewives), the typical family was nuclear (two adults and two or three children) with one main breadwinner (one-earner/one-carer model of family). The state’s fundamental role in the social sphere was that of subsidizing involuntary non-employment through various types of transfers. The prevailing logic was of a “compensatory” nature, in most countries the social risk that was prioritized was old age (primarily understood as the retirement of standard workers) and the lion’s share of social expenditure was absorbed by cash transfers as opposed to services, in particular pensions.

Table 1 – The “Ford” and “Lego” models

<i>Type of model</i>	“Ford”	“Lego”
<i>Basic unit of reference</i>	Large firm	Society as a whole
<i>Typical beneficiary</i>	Male employee and single-earner household	Individuals (“women and children first”) and two-earner, two-carer household
<i>Goals and logic</i>	Protection and subsidies for phases of non-employment: compensatory logic	Promotion of opportunities and support for needs and risks of the whole life-cycle: enablement logic
<i>Main targeted risk</i>	Old age (of the insiders)	Social exclusion (of children)
<i>Main policy tool</i>	Cash transfers (esp. pensions)	Services (esp. childcare, education and training)

Starting from the mid 1970s, the Fordist model entered in a new phase of acute crisis, due to a host of endogenous and exogenous reasons which challenged its very socio-economic foundations (Ferrera 2008). The social investment strategy which was elaborated in the second half of the 1990s must be seen as a response to this crisis, i.e. as a wide-ranging attempt at virtuously reconfiguring the relationship between changed labour markets, family structures, risks and need constellations through a modernized array of public policies. Table 1 lists the main features of the social investment strategy. Drawing on the work of Jenson (2006), the table uses the label of “Lego model” to generate a contrast with the traditional “Ford model” of the Trentes Glorieuses. Why Lego? The Danish toy producer was chosen to embody the new post-Fordist social philosophy based on (1) an attention to the risks and needs of the whole life-cycle of individuals and not just the employment/retirement phase; (2) a special orientation towards children and thus the centrality of child policy (childcare,

monetary allowances, education and so forth) within the social protection menu; (3) the fundamental role of learning as an instrument for self-development and security; (4) the nexus between the full maturation (and “flourishing”) of individual skills and capabilities, on the one hand, and collective well-being, on the other hand.

The point of reference of the Lego model is wider than the sphere of production and stretches to society as a whole. Instead of the standard worker, it targets all individuals (but adopting the maxim “women and children first”) and favors the formation of two-earner/two-carer families. Its logic is less compensatory than “promotional”, aimed at fostering opportunities for all and at enabling individuals to cope with their needs throughout the life cycle. The risk which is prioritized is social exclusion, and in particular the social exclusion of small children, which is recognized as the likely starting point of “poverty careers” which tend to trap individuals in deprivation during the later phases of their lives and thus to waste precious human resources for society as a whole. The emphasis placed on young children and on what the OECD has dubbed “early childhood education and care” (ECEC: cf. OECD 2001) is perhaps the most innovative feature of the “Lego” or social investment approach: it thus deserves a dedicated discussion.

2. EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE: WHY IT MATTERS

The importance of ECEC is not only linked to its role in facilitating work-life balance and thus in its women-friendliness, but also –and perhaps primarily– to the fact that it serves as a decisive instrument to stimulate skills, capabilities and talent. During the last fifteen years the neurosciences and cognitive psychology have been showing that the first three years of life are critical for a correct development of brain functions, self-perception and esteem, relational competences (for a recent review, cf. Leseman 2009). This phase has been increasingly considered as a “critical juncture”: if certain developmental processes do not take place or unfold in an unsatisfactory way (e.g. at the neuronal level), the subsequent phase of cognitive and emotional development are likely to suffer negative (and largely irreversible) consequences later on. The “myth of the first three years” has been somewhat soft-pedalled in the more recent literature (Waldfoegel 2006); but also this critical literature does confirm that the early childhood is a very delicate phase, during which it is desirable that children receive an adequate mix of learning spurs and emotional supports, in a framework of constant attention and care on the side of their relevant adults. Care must be appropriate with respect to the child needs (sensitive childcare) and must adapt itself to the rapid

transformation of such needs (responsive childcare).

There is also a specific literature on “who should care for under-threes” (Kenworthy 2003). As far as the first year of life, a clear indication emerges from this literature: mothers are the first best. Even though fathers can also play an important role (and obviously replace mothers in case of force majeure), mothers do seem to be able to supply the most appropriate and adaptable care to their babies. Thus paid maternity leaves, part time work, flexible working schedules and arrangements for mothers (and to some extent also for fathers) are the most effective policy instruments during the initial twelve months or so. After the first birthday, however, even if the role of parents naturally remains of a paramount importance, it is no longer necessary that the mother be the exclusive supplier of care for the whole day. A great number of empirical studies indicate that if children are put into the hands of a childcare centre there are no negative consequences on their health, cognitive development and emotional well-being (for a recent review cf. Leseman 2009). At least as regards the cognitive dimension, there is evidence that professional non-parental childcare may spur more improvement than home care. Thus mothers (and fathers) can re-enter the labour market and be replaced by a professional carer without harming their child.

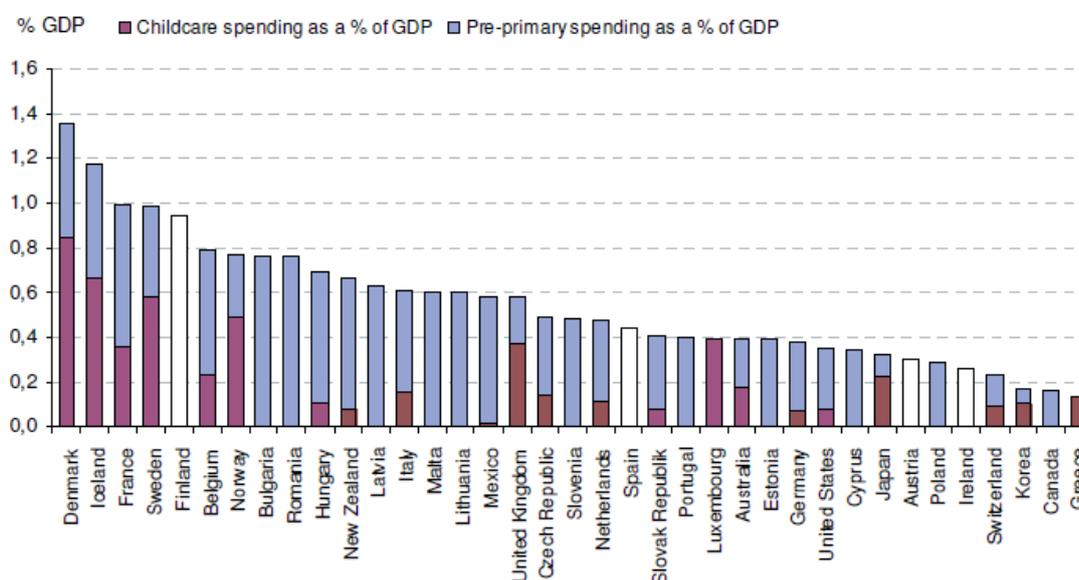
One of the most thorough empirical research projects on these topics was carried out by the OECD (2004). Its aim was, precisely, that of evaluating the impact of ECEC on child well-being and development. According to the conclusion of this important study, children that participate to good quality ECEC programs tend to develop better reasoning and problem-solving competences, more cooperative and other-regarding orientations, a higher self-esteem and thus enter compulsory education with a wider array of skills and capabilities. The key to this achievement is of course “good quality”. This point is central for the whole social investment approach: investing in small children not only implies building nursery schools and kindergartens and hiring professional minders and educators. It also (and critically) implies investing in personnel training, keeping low ratios of children to carers, defining educational goals and standards of care, monitoring and evaluating the quality of actual care, ensuring close and effective links between carers and parents and so on (see below). It has been shown that good quality childcare can also motivate parents to invest in educating their children at home and occasionally even in bettering their own education (cf. the literature cited in www.oecd.org/els/social/familyfriendly).

To conclude: in line with the “productivist arguments” outlined by economists (especially Heckman and Masterov 2007), ECEC contributes, on the one hand, to human capital formation and thus tends to generate high inter-temporal returns in terms of employment, growth, a wider tax-basis and lower social expenditure, to name the most important. In line with egalitarian

arguments (Hendrick 2005), on the other hand, ECEC plays a critical role in upholding children's well-being, ironing out opportunities, neutralizing differences in family background due to the social lottery and promoting social mobility in the context of knowledge based societies.

The call for more social investments in small children raises at least two challenges to the existing welfare status quo. In the first place, it defies the allocative equilibriums and (re)distributive flows prevailing in the social budgets of advanced countries. Despite the epochal transformations occurred in the last couple of decades, the Fordist approach is still alive and well, especially in Continental and Southern Europe: most social programs and the lion's share of social expenditures are still directed towards the risks and needs of the elderly (or to the elderly tout court, even regardless of risk and need) while child and family policy occupy a rather marginal position. "Social justice" continues to be seen as a matter of compensations between classes and occupational groups and the labour market is considered to be the decisive arena for redistribution. The idea that the battle for more equity and a fairer distribution of opportunities must start earlier than during the working age is still poorly understood, as are the redistributive implications of existing household arrangements, childcare and educational services. The second challenge is more subtle and has to do with the mentality, perceptions and judgements of families and women themselves. The Lego approach defies the idea that child- cares (and crèches in particular) are a "necessary evil", a second best solution in order to allow mothers to re-enter the labour market after childbirth: after all –so the traditional reasoning goes– small children would be better off at home, with their mothers. If in the Scandinavian countries only a minority of women (around 20%) agrees with this traditional view, the latter is still deeply entrenched in Southern Europe: in Italy, for example, it is held by 60% of women. As can be seen from chart 1, there is also a great variation across countries as regards public spending on ECEC.

Chart 1 – Public expenditure on childcare and early education services, percent of GDP, 2005



Source: Social Expenditure database 1980-2005; OECD Education database; Eurostat for EU-countries outside the OECD; and, US Department of Health and Human Services

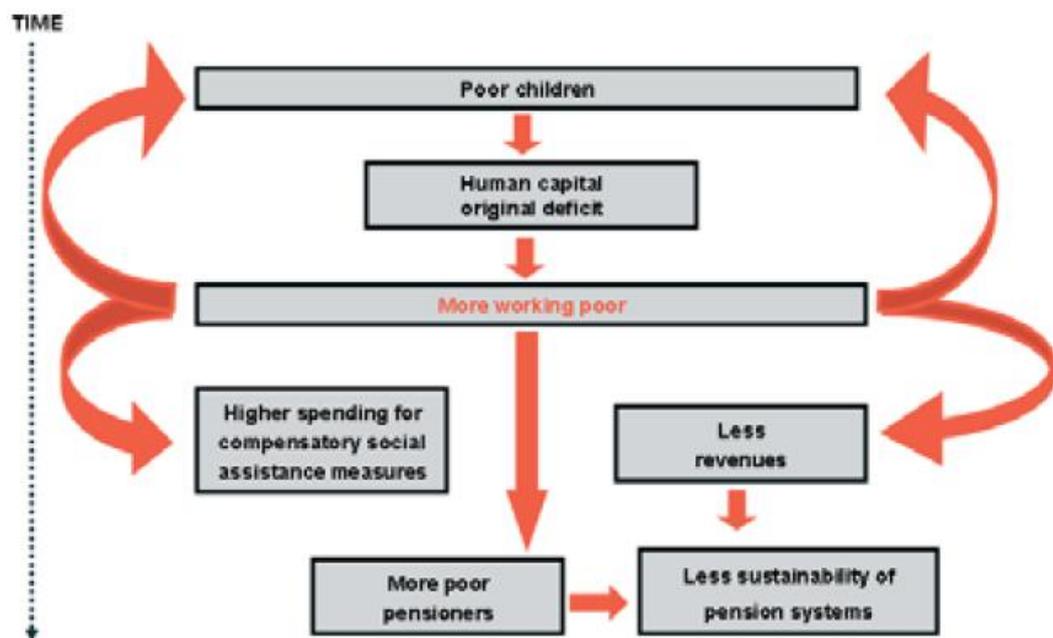
3. INVESTING AGAINST SOCIAL DISADVANTAGE

A strong start is important for all children, but especially for those who are born in disadvantaged families. Empirical research shows that from year two onwards the socio-economic context significantly shapes the range and type of opportunities available to children. Children who live in poor families and do not participate to ECEC programs stand out as the most vulnerable to the risk of lagging behind on all relevant developmental dimensions, even if their mother is not employed (Esping-Andersen 2009; Kamerman, Neuman, Waldfogel and Brooks-Gunn 2004). Some deficits can be remedied, but catching up is usually difficult and cannot be taken for granted. Saying that by first grade in elementary school half of the cards which matter for a good performance in life have already been played may sound exaggerated, but it is not too far from the empirical truth.

A well known study by Feinstein (2003) has demonstrated the effect of this “social disadvantage trap” by measuring the effect of family background on cognitive capabilities. The study developed an index of development for British children in the 1970 cohort, assessed at 22 months, 42 months, 5 years and 10 years; a sample of children was tested and measured through the age of 26. Children in the top quartile at 22 months are twice more likely to finish secondary school than children in the bottom quartile. At 42 months, they are three times more likely: at less than four

years of age, our destiny seems already partly decided, in line with what was said above. The specific effect of family background was measured by comparing the index of development of four sets of children: one set coming from wealthy families and one set coming from poor families, both scoring high at 22 months (couple A); and two similar sets, scoring low at the same age (couple B). By year six, the score of poor children in couple A was already below the score of wealthy children of couple B. Family resources allowed wealthy children to catch up, while the lack of resources slowed the development of talented but poor children. As this type of studies witnesses, our societies are still characterized by high levels of intergenerational transmission of social disadvantage (Esping-Andersen et al. 2002). Disadvantaged children suffer not only at the cognitive level, but also at the behavioral and social level: poor children are more likely to become working poor, who in turn become poor pensioners, generating a vicious circle at the aggregate level (chart 2). The Ford model is ill equipped to contrast this syndrome: it steps in too late, with compensatory measures. The Lego model aims at combating the vicious circle at its roots, i.e. by preventing the formation of initial deficits of human and social capital.

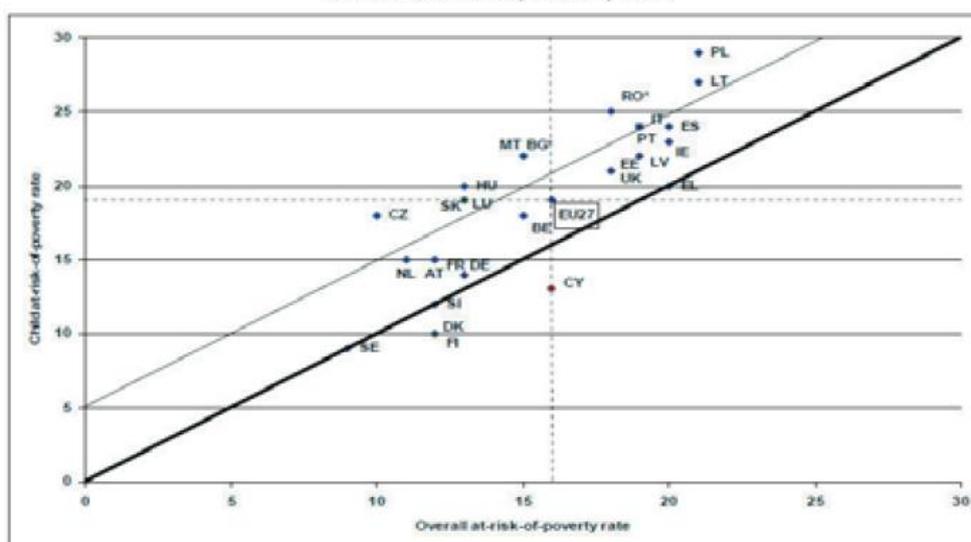
Chart 2 – The vicious circle of child poverty



Fighting the vicious circle should become a top priority if we consider that the share of children growing in conditions of social disadvantage is high today in the EU and has been increasing through time in a number of countries. As shown by table 2, about 19% of EU children under 18

lives in a “at-risk-of-poverty” household (i.e. with an income which is lower than 60% of the median income of the country of residence). The risk of poverty is higher for large families, in one-earner families (single mothers or non employed married mothers), families whose incomes come from precarious jobs or state transfers. The incidence of poverty is also higher among immigrant households: we know that for the children of these families childcare plays a very important role not only on the front of cognitive and emotional development, but also on the front of language learning and social integration. In the Scandinavian countries a heated debate has recently developed on whether to make attendance of pre-school compulsory for small children of “vulnerable families” (mostly immigrant families), or at least making access to some social benefits conditional upon attendance (The Economist 2010).

Table 2 – At-risk-of-poverty rate in the EU (%), total and children, EU-27, 2005



Reading note: The dotted lines allow locating countries with poverty rates below/above the EU (weighted) average: for instance, countries in the top right corner have poverty rates above the EU average both for children and the overall population. The full lines indicate how child poverty relates to the overall poverty rate in each country. Child poverty is below the overall poverty rate if the country is situated below the **thick line**, child poverty is more than 5 percentage points higher than the overall poverty rate if a country is located above the thin line.

Source: European Commission (2008), based on SILC (2005) – income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK); except for BG and RO – estimates based on the 2005 national Household Budget Survey. UK data provisional.

In the second half of the 1990s child poverty grew in a number of countries, especially in Southern Europe (table 3). These are countries in which the Ford model is still fairly entrenched: the welfare state is still predominantly designed to subsidize ex post non-employment rather than

promoting ex ante the opportunities of young people. The Nordic countries stand out for their low levels of child poverty and for the stability of this level over time. The Nordic situation is the result of a social policy mix which already during the Trentes Glorieuses consolidated an effective and universal security net (including childcare services) for the whole population and promoted female employment, thus diminishing the vulnerability of families with dependent children. Another notable case is the UK. This country witnessed a high level of child poverty in 2005, but with a decreasing trend over time. The British situation is the result of a deliberate strategy of the Blair governments after 1997, which gave significant impulse (financially and institutionally) to early childhood education and care services, tackling also the delicate question of quality and professionalization.

Table 3 – Trends in child at-risk-of-poverty (CP) rates in EU-15 countries, 1996-2001

		1996	1997	1998	1999	2000	2001
	EU-15	19	19	19	19	20	20
CP rate <10%	FI	5	5	5	7	6	9
	DK	:	6	:	7	:	7
	SE	:	7	:	7	:	7
10%< CP rate <20%	BE	15	14	13	12	11	12
	DE	15	15	13	13	13	14
	NL	14	13	14	14	17	17
	AT	18	15	15	14	12	13
	FR	16	16	16	17	18	16
	EL	19	18	17	17	19	18
	LU	14	16	20	19	18	18
CP rate >20%	IT	24	23	21	22	25	25
	IE	27	25	23	21	22	26
	ES	23	26	24	25	25	26
	PT	23	25	26	26	26	27
	UK	25	27	29	29	27	23

Source: ECHP

4. A SUCCESSFUL EXPERIENCE? THE CHILD-CENTERED STRATEGY OF NEW LABOUR GOVERNMENTS

During the eighteen years of conservative government the UK had registered a marked growth of child poverty. In 1979, when Margaret Thatcher gained office, both the overall poverty

rate and the child poverty rate were at 12%. In 1997, when New Labour conquered Downing Street, the overall poverty rate had risen to 18% and child poverty to an impressive 25%, one of the highest in the OECD. The fight against poverty became a top priority of the Blair government: a few months after the elections the new Prime Minister established a Social Exclusion Unit, an office entrusted with the mission of monitoring the social situation of the country and formulating policy proposals. The Exchequer launched at the same time a wide ranging enquiry on the state of British childcare services. Both Tony Blair and Gordon Brown were convinced that the fight against poverty had to focus on (or at least start from) the promotion and enhancement of such services. Both leaders were well acquainted not only with the Nordic experiences, but also the American debates of the 1990s on the importance of early childhood education and care. Quoting US studies and the estimates of James Heckman, in his first speeches Blair repeated more than once that a pound invested in good childcare services could result in seven pounds of savings in subsequent decades, thanks to a reduction of crime rates, an increase in school attendance and performance rates, less spending on social assistance and so on. The findings of the first comprehensive empirical studies on the British situation confirmed the arguments (and results) of US debates and research: the opportunities and life destiny of the young are closely linked to their experiences in early childhood. A prompt state intervention aimed at re-balancing class inequalities during this crucial phase of the life cycle ought to be a priority in any serious progressive (and “Third Way”) agenda (Giddens 1998 and 2001). In his 1999 Beveridge lecture Tony Blair expressed in very clear terms his worry about the condition of UK children and made very ambitious promises:

We have made children our top priority because as the Chancellor memorably said in his Budget “they are 20% of the population but they are 100% of the future”. The levels of child deprivation are frightening. Almost one in three children in our country lives in poverty. Poor children are 2½ times more likely to have no qualifications. Girls from deprived backgrounds are 10 times more likely to have a teenage pregnancy than girls from well off families. Poor children are more likely to play truant, more likely to get excluded from school, more likely to get in trouble with the police, more likely to live in a deprived area, more likely to be from an ethnic minority family, more likely to be brought up by one parent. ... Our plans will start by lifting 700,000 children out of poverty by the end of the Parliament. Poverty should not be a birthright. Being poor should not be a life sentence. We need to sow the seeds of ambition in the young. Our historic aim will be for ours to be the first generation to end child poverty, and it will take a generation. It is a 20 year mission but I believe it can be done.³

A few days later, Gordon Brown pledged to reduce by 2004 the child poverty rate by 25%. This objective was almost achieved. Between 1997 and 2004 the rate declined from 25.5% to 21%, and

³ The full text can be viewed at http://www.bris.ac.uk/poverty/Publication_files/Tony%20Blair%20Child%20Poverty%20Speech.doc.

it must be noted that we are talking about relative poverty: during the same period the UK economy grew faster than the EU average. This means that all poor children saw an improvement of their material conditions in real terms and that a significant share of them (about a fifth) was lifted out of relative poverty (above 60% of the average income). These data are not very well known in international debates, which tend to lump the British experience with the experience of other neo-liberal regimes, such as the US (Wincott 2006). It may be too early to speak about the existence of an “Anglo-Social model” which has wholly superseded Thatcher’s legacy (Dixon and Pearce 2005); on the other hand, it must honestly be recognized that New Labour has not been mere “Blaijorism”, i.e. the continuation by Tony Blair of John Major’s approach based on a general subordination of welfare programs to economic imperatives, as punningly predicted by some early commentators (Hay 1997).

New Labour’s anti-poverty policy rested on a number of different instruments, among which an increase of universal child allowances, the establishment of a Child Trust Fund (whose aim is that of paying a sum of 250 pounds to each new-born child, to be kept in a savings account up to the age of majority), the introduction of tax credits for low income workers (including specific Child Tax Credits for the cost of children). In 1998 Blair launched a National Childcare Strategy, i.e. a five years extraordinary plan to enhance the quality, accessibility and availability of services. Between 1998 and 2004 real public expenditure in this area almost tripled (approximately 3 billion euros of additional expenditure) and more than half a million places were created (including, it must be specified, subsidized places in private centres). A great number of these places were created in deprived areas, in order to reach, precisely, disadvantaged children. One of the most important initiative of the Strategy was called “Sure Start” and it consisted in the creation of counselling units (now more than 3,000) at the municipal level to help vulnerable families with children. In 2004 a new ten years strategy was launched, aimed at securing “the best start for children”: in addition to extra funds (350 million euros per year starting from 2006), this second strategy introduced an important novelty: the obligation for each municipality to secure to all parents with small children a “solution” for their care needs, considering the local situation in terms of service supply. The “Childcare Duty” introduced in 2005 for all local governments is not yet a Nordic-style subjective entitlement of each citizen/parent, but is a significant step forward in this direction (France is now considering to follow the UK example: cf. CAS 2009).

It is fair to say that not all the promises of Blair on the front of ECEC were maintained—and some were badly implemented (Penn 2007). Many commentators have lamented the rhetorical and almost triumphalistic style of the Prime Minister’s speeches. Others were seduced by precisely

these traits, by the communicative effectiveness of Blair and his capacity to redefine the public discourse on child and women issues. Even if he probably never used the expression in formal occasions, Tony Blair was a convinced supporter of the “Lego” approach and of the social investment state.

As summarized by a systematic investigation on the achievements of Blair’s social policy between 1997 and 2004 (Kitty Stewart in Hills and Stewart 2005, 164):

Real progress has been made on childcare provision. ... A role for central government in supplying childcare provision has been acknowledged for the first time in the UK and places have been steadily increasing from a low base. Government also extended state responsibility. Early indications suggest that Sure Start programmes have had mixed success in meeting their objectives, but have done well at providing parental support and play and learning opportunities for disadvantaged children and have proved widely popular with parents.

If Kitty Stewart is right, then New Labour’s policy in the UK was more than mere cheap talk. Blair played a significant role in promoting the “women and children first” also at the EU level, especially during the British Presidency in the second semester of 2005. At the Hampton Court Summit of October 2005 the “new” social policy was discussed “by the fireplace” by EU leaders. Six months later, during the Spring Council, a European Pact for Gender Equality was signed, aimed at promoting equal opportunities, work-life balance and child well-being.

5. THE QUALITY AND ACCESSIBILITY OF CHILDCARE

As was said above, one of the key for ECEC’s actual success is “quality”. But what are, precisely, the elements that determine quality? Spaces, logistics, organization, education projects, personnel? Each of these factors does play a role, of course, but empirical research indicates that the most important element is personnel, i.e. the preparation, attitude, commitment of educators to supply that sensitive and responsive care which is the key instrument for children well-being (EACEA 2009). The Nordic countries were the first to focus on quality and to make significant investments on childcare staff: training, pay, working conditions, incentives to recruit male (and not only female) educators, more generally initiatives aimed at a “social revaluation” of this profession. These countries also made many efforts to define standards of care, to monitor and evaluate results. While in most EU countries there is a sort of institutional gap between crèches and kindergartens, the Nordic countries have filled this gap, from both a pedagogical and an administrative-organizational perspective. Pre-school childcare is part of a unified layer (labelled as “educare”) under the responsibility of the Ministry of Education.

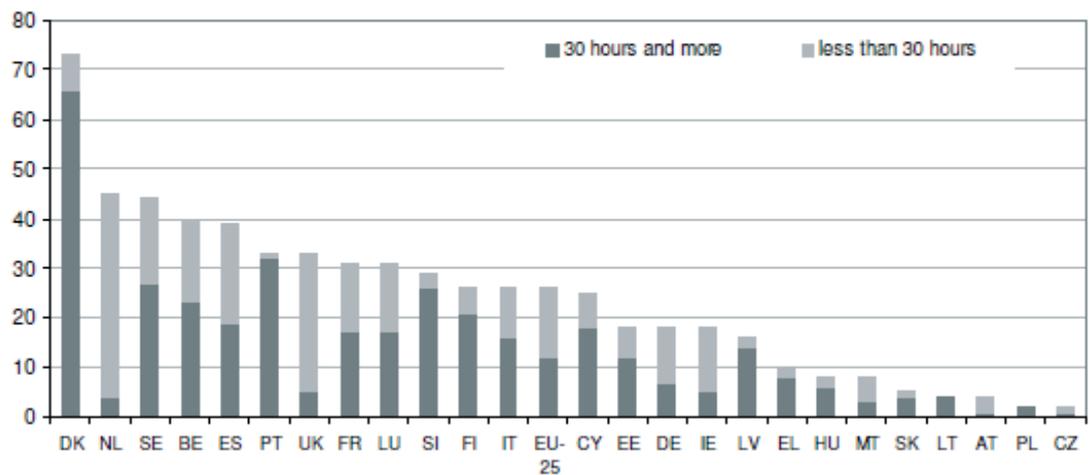
In recent years the challenge of quality has gained momentum also in the UK and France. Here the challenge is more daunting as services are not entirely public, but rather a mix of public and private, so that it is more difficult to monitor standards. The Nordic systems are also very costly: Denmark has a per capita expenditure per staff unit which is two and a half higher than that of the UK. This notwithstanding, both the UK and France have made several efforts to introduce certification procedures also for private providers. The enhancement of service quality was an important ingredient of the National Childcare Strategy that was mentioned above. Traditionally the training and competences of British educators were rather low, especially within the low-end private and non profit sectors: low qualifications, low pay, high turnover rates, recruitment problems, few opportunities for professional upgrading. In 2001 New Labour transferred competences in the field of staff regulation and supervision (including the staff of non public centres) from local authorities to the Office for Standards in Education (OFSTED), an agency of the central government responsible for the monitoring and evaluation of the whole education sector. Since 2005 all childcare centres can be visited by OFSTED officers without notice. Evaluation reports (which may also refer to private “licensed childminders”) are posted on the OFSTED website and are freely available to parents: the “responsible choice” of parents is a very important element of the overall system of quality enhancement. An incisive redefinition of the formative curriculum and career paths of educators is under way through the introduction, among other things, of a new professional figure, the “early years qualified teacher”.

France has also been making steps towards quality enhancement, in the context of a wider policy strategy aimed at creating a mixed public/private system of childcare. A new scheme has been introduced supporting the free choice of childcare forms (*complement de libre choix du mode de garde d'enfant*): parents can opt for domiciliary care provided by certified childminders or put them in the hands of *assistantes maternelles*, who provide care in their own domicile. Public certification and licensing guarantee adequate standards of security, reliability and quality of care environments and personnel. Non public, but certified forms of childcare have rapidly developed in the last years and are now covering about 18% of children under three. The number of families using the *assistantes maternelles* has tripled between 2004 and 2007.

The European Union is playing an increasingly important role in promoting both the availability and quality of childcare services (and, more generally, the whole social investment approach: cf. European Commission 2007). In 2002 the European Council held in Spain set the “Barcelona targets”, i.e. 33% of childcare coverage for under three and 90% for pre-school children from three to the national mandatory school age. The first target was estimated to be a pre-

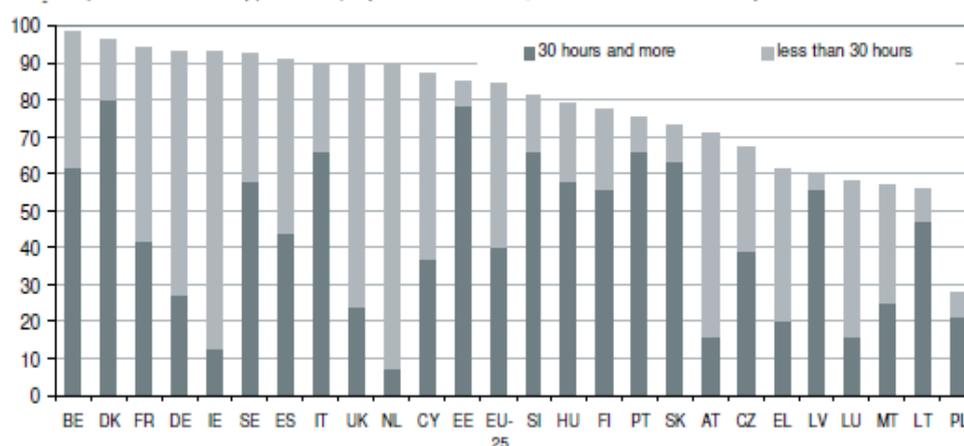
condition for reaching another target of the Lisbon Strategy, i.e. a female employment rate of 60%. As shown by graph 1 and graph 2, the situation is not far from the Barcelona targets as regards children after three, but is still far from it as regards children under three. Only five Member States (DK, NL, SE, BE, ES) have surpassed the 33% coverage rate, while five others (PT, UK, FR, LU, SI) are approaching this target. In most of the other countries, much still needs to be done to meet the demand for childcare facilities. While seven Member States (FI, IT, CY, EE, DE, IE, LV) have reached an intermediate level of coverage (between 16 and 26%), eight Member States (EL, HU, MT, SK, LT, AT, PL, CZ) show a coverage rate of 10% or less. It must be noted that these coverage rates relate to all children, irrespective of how many hours per week they attend a childcare facility. Attendance hours vary widely from one country to another, and in numerous countries a particularly high proportion of childcare facilities operate on a part-time basis only. As far as quality is concerned, the European Commission has launched initiatives in order to define standardized indicators to be applied in all countries.

Graph 1 – Proportion (%) of children up to 3 years cared for by formal arrangements, up to 30 hours / 30 hours or more per usual week



Source: Eurostat, EU-SILC 2006. Provisional data

Graph 2 – Proportion (%) of children (3 years to mandatory schooling age) cared for by formal arrangements, up to 30 hours / 30 hours or more per usual week



Source: Eurostat, EU-SILC 2006. Provisional data

Two other important dimensions of accessibility are the cost of childcare and its opening hours. Again, the Nordic countries are by far the most advanced on both fronts. Fees are linked to family income, but normally with a ceiling set at around 3% to 5% (in Sweden this is known as the maxtaxa). Childcare centres have very long opening times, in some cases even 24 hours a day. Financial and temporal accessibility is still a big problem in most of the other EU countries, especially in Southern Europe –with significant implications not only for small children but also for their parents and especially for the employment of their mothers.

CONCLUSION

Early childhood education and care is the key foundation of the new “social investment” paradigm, but the latter emphasizes other policy goals and areas as well: family support, the promotion of female employment, active labour market measure, training, life-long learning and in particular education. The success of a service and knowledge based economy depends crucially on the educational credentials of the average citizen, and not –as in the past– on those of its elite alone (Allmendinger and Leibfried 2003). It is not only a question of human capital, but also social and political capital: a good education of the average citizen promotes both social cohesion and “civicness”.

To what extent can we say that the OECD countries have already begun a transition from the Fordist to the social investment state? Recent empirical analyses, based on spending data, indicate that, in general, the transition is slow, but that certain countries are well ahead of others (e.g. Nikolai 2009). Sweden, Denmark and Finland are the countries which spend more for investment-related

social policies, but certain Anglo-Saxon countries such as the UK and New Zealand have also been noticeably rebalancing their public spending pattern towards social investments, particularly towards education. Continental and especially Southern European countries are lagging behind. In these countries spending on traditional compensatory measures is still hugely predominant while social investment policies are still largely neglected. Compared to their aggregate levels of public and social expenditure, Germany, Italy, Spain and Japan stand out for their under- performance on the education front (included early childhood education and care).

Recalibration of the welfare state towards social investment is certainly no easy undertaking from the political point of view. It calls for swimming against the tide of deep-seated beliefs, expectation and interests for the conservation of the distributive status quo. No reform can go through without the backing of social coalitions that support it and political alignments able to decide about policy change. The raw material of any reform remains however some ideal project of change. The social investment paradigm offers just this: a coherent and normatively justified blueprint for a new welfare future. A serious commitment to promote the social investment discourse in various domestic and supranational arenas can remove, in due course, many obstacles and redefine preference and interests, thus smoothing the path toward change.

REFERENCES

- Allmendinger J and Leibfried S. (2003), “Education and the Welfare State. The Four Worlds of Competence Production”, *Journal of European Social Policy*, 13, n. 1, pp. 63-81
- CAS – Centre d’Analyse Stratégique (2009), “Accueil de la petite enfance: comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales», *La note de veille*, n. 157
- Dixon M. and Pearce N. (2005), “Social Justice in a Changing World: The Emerging Anglo-Social Model”, in M. Dixon and N. Pearce (eds), *Social Justice: Building a Fairer Britain*, London: Politicos
- EACEA – Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2009), *Early Childhood Education and Care: Tackling Social and Cultural Inequalities*, Brussels [<http://www.eurydice.org>]
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- et al. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
- (2009), *The Incomplete Revolution. Adapting the Welfare State to Women’s New Role*, London: Polity Press
- European Commission (2007), *Investing in Youth: An empowerment strategy*, Report by the Bureau of European Policy Advisers [http://ec.europa.eu/dgs/policy_

advisers/publications/docs/Investing_in_Youth_25_April_fin.pdf]

Feinstein L. (2003), “Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort”, *Economica*, 70, pp. 73-97

Ferrera M., Hemerijck A. and Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe*, Lisbon: Celta

Ferrera M. (2008), “The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects”, *West European Politics*, 31, n. 1-2, pp. 81-106

Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press

– (2001, ed.), *The Global Third Way Debate*, London: Wiley and Sons

Hay C. (1997), “Blaijorism: Towards a One-Vision Polity”, *Political Quarterly*, 68, n. 4, pp. 372-379

Heckman J.J. and Masterov D.V. (2007), *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, NBER Working Papers 13016, National Bureau of Economic Research

Hendrick, H. (2005, ed.), *Child Welfare and Social Policy: An Essential Reader*, London: Policy Press

Hills J. and Stewart K. (2005, eds), *A More Equal Society? New Labour, Poverty, Ynequality and Emclusion*, London: Policy Press

Jenson J. (2006), “Social Investment for New Social Risks: Consequences of the Lego Paradigm for Children”, in J. Lewis (ed.), *Children in Context: Changing Families and Welfare States*, London: Edward Elgar Publishing

Kamerman S., Neuman M., Waldfogel J. and Brooks-Gunn J. (2004), *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries*, Paris: OECD

Kenworthy L. (2003), “Who Should Care for Under-Threes?”, in J. Gornick,

M. Meyers et al., *Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor*, London: Verso, pp. 193-207

Leseman P. (2009), “The Impact of High Quality Education and Care on the Development of Young Children: A Review of the Literature”, in EACEA, *Early Childhood Education and Care: Tackling Social and Cultural Inequalities*, Brussels [<http://eurydice.org>]

Morel N., Palier B. and Pale J. (2009), *What Future for Social Investment?*, Stockholm: The Institute for Future Studies

Nikolai R. (2009), “Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World”, in Morel, Palier and Pale 2009, pp. 99-117

OECD (1997), *Societal Cohesion and the Globalising Economy. What does the Future Hold?*, Paris: OECD

(2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD

(2004), *Babies and Bosses*, Paris: OECD

Penn H. (2007), “Childcare market management: How the United Kingdom has reshaped its role

in developing early childhood education and care”, *Contemporary Issues in Early Childhood* 8, n. 2, pp. 192-207

The Economist, “Starting them young”, 31 January 2010

Waldfogel J. (2006), *What Children Need*, Cambridge: Harvard University Press
Wincott D. (2006), “Paradoxes of New Labour Social Policy: Towards Universal Child Care in Europe’s Most Liberal ‘Welfare Regime’”, *Social Politics*, 13, n. 2, pp. 286-312

NEOWELFARISMO LIBERALE: NUOVE PROSPETTIVE PER LO STATO SOCIALE IN EUROPA¹

LIBERAL NEO-WELFARISM: NEW PERSPECTIVES FOR THE EUROPEAN SOCIAL MODEL

Maurizio Ferrera²

RIASSUNTO: Lo scopo del presente articolo è studiare il cosiddetto neowelfarismo liberale e le nuove prospettive per lo stato sociale europeo. Innanzitutto, viene discusso il neoliberismo che ha avuto una fase d'ascesa negli anni ottanta, una d'appiattimento intorno alla metà degli anni novanta e una di discesa negli anni duemila. Viene studiata la sfida lanciata al welfare state dall'ideologia neoliberista durante la sua fase ascendente. In seguito si descrive e si discute l'ascesa di un nuovo e articolato approccio ideologico ai temi del welfare che chiamerò *neowelfarismo liberale*. Trattasi di una nuova sintesi ideologica volta a combinare in modo creativo spunti tratti dalla tradizione liberale e da quella socialdemocratica per elaborare una nuova concezione della natura e del ruolo dello Stato sociale in un contesto economico sempre più basato sulla conoscenza e sempre più aperto.

PAROLE-CHIAVE: Neowelfarismo liberale. Stato sociale in Europa.

ABSTRACT: This article aims to study the so-called liberal Neo-Welfarism and the new perspectives for the European Social Model. Firstly we discuss the neo-liberalism that rose up during the 1980s, stabilized during the middle of 1990s and declined during the 2000s. We also study the challenge made to the welfare state by the neo-liberal ideology when it rose up. After

Artigo recebido em 16 de abril de 2017

¹ O presente artigo foi publicado na Revista Stato e Mercato (ISSN 0392-9701), n. 97, Bolonha, Il Mulino, abril de 2013.

² Maurizio Ferrera é Professor de Ciência Política na Universidade de Milão, onde preside a Graduate School in Social, Economic and Political Sciences. Ademais, dirige o Laboratório de Política Comparada e Filosofia Pública (LPF) do Centro Einaudi, é membro do conselho de administração do Colégio Carlo Alberto de Moncalieri (Turim) e é editorialista do jornal "Corriere della Sera".

that we discuss the rising up of a new and clever ideological approach to the welfare state's issues that I name Liberal Neo-Welfarism. It's a new ideological synthesis that aims to combine in a creative way aspects from the liberal tradition and from the social democratic tradition in order to create a new concept of the Social Model's nature and role in an economical context progressively based on knowledge and more opened.

KEYWORDS: Liberal Neo-Welfarism. European Social Model.

INTRODUZIONE

Il neoliberismo è stato una delle correnti di pensiero predominanti nel discorso pubblico che ha accompagnato la trasformazione del welfare in Europa durante gli ultimi tre decenni. L'evoluzione di questa corrente, e dunque la sua visibilità e il suo impatto, non hanno avuto un corso lineare ma piuttosto quello di una parabola, con una fase d'ascesa negli anni Ottanta, una d'appiattimento intorno alla metà degli anni Novanta e una di discesa negli anni Duemila. L'ultimo decennio è stato infatti caratterizzato dalla ricomparsa di altre tradizioni ideologiche, che sono andate assumendo crescente importanza nell'ondata di riforme sociali introdotte nei vari paesi. In questo saggio mi ripropongo di ricostruire questo processo sul piano «ideativo» e «discorsivo» – quello che riguarda gli assunti cognitivi, gli orientamenti normativi, i modi di pensare il welfare e di comunicare questo pensiero – limitandomi a poche osservazioni sul piano del concreto cambiamento istituzionale. Procederò come segue. Nella seconda sezione illustrerò la sfida lanciata al welfare state dall'ideologia neoliberista, soffermandomi in particolare sulla fase ascendente. La terza sezione conterrà un interludio analitico sull'ideologia come concetto e su come analizzarne adattamenti e trasformazioni. Nelle quattro sezioni successive descriverò e discuterò l'ascesa di un nuovo e articolato approccio ideologico ai temi del welfare che chiamerò *neowelfarismo liberale*. Le conclusioni tireranno le fila del discorso e tratteggeranno qualche prospettiva per il futuro.

Prima di iniziare, una precisazione analitico-terminologica. La letteratura in inglese sui temi di questo saggio ha sempre usato il termine *neo-liberalism* per denotare la svolta ideologica avviata con Reagan e Thatcher. Il dibattito internazionale ha discusso a lungo sul significato di questo termine, il quale associa un prefisso (*neo*) a un sostantivo (*liberalism*) che ricomprende una lunghissima tradizione di pensiero e possiede dunque una connotazione amplissima (Harvey 2007; Mudge 2008). Ciò ha creato molte incomprensioni e fraintendimenti e, cosa a mio avviso più grave, ha caricato il termine

liberalism di sfumature negative, collegandolo unicamente alle dottrine economiche del cosiddetto *laissez faire*. In italiano possediamo invece tre diversi termini, che consentono di per se stessi di sgombrare *ex ante* il campo da equivoci puramente semantici. Il termine più generale è *liberalesimo*. Si tratta di una parola oggi (sfortunatamente) *demodée*, ma che è stata largamente usata nel secolo scorso per denotare l'intera tradizione di pensiero da Locke in poi, il cui nucleo centrale è la protezione costituzionale delle libertà individuali (De Ruggiero 1977). A un livello più basso della scala d'astrazione si situa il termine *liberalismo*, il quale può essere applicato – spesso con l'aggiunta di uno specifico aggettivo: politico, economico, giuridico, sociale – a ciascuna delle numerose varianti storiche del liberalesimo nel suo complesso. Infine vi è il sostantivo *liberismo*, che fece la sua prima comparsa nella famosa disputa fra Croce ed Einaudi negli anni Venti (Ferrera 2010). Per Einaudi, il liberismo (componente essenziale di ogni liberalismo) è essenzialmente una dottrina economica che assegna primazia al libero mercato, alla libera impresa, all'efficienza e assegna allo stato un ruolo limitato, incentrato sulla salvaguardia di un regime di concorrenza non distorta. Avendo in mente questa tripartizione semantica – e in conformità con le consuetudini del dibattito italiano – userò in questo saggio il termine *neoliberismo* per denotare le nuove dottrine economiche (con le loro implicazioni sociali) elaborate a partire dagli anni Settanta sulla scia di Milton Friedman. Il prefisso *neo* evoca una cesura ideologica rispetto al liberismo «storico» (ad esempio quello di Hayek), essenzialmente connesso alla affermazione della teoria monetarista e ai suoi collegamenti con il libertarismo anglosassone di cui è stato capostipite Robert Nozick.

L'uso di parole diverse per significati diversi ha almeno tre vantaggi: accresce *ex ante* la chiarezza della discussione e delle argomentazioni; consente di evitare fuorvianti sovrapposizioni analitiche e riduce il rischio di contagi valutativi (specialmente quelli svalutativi: ad esempio da liberismo a liberalismo, o fra liberalismo economico e altri liberalismi). Quella che in inglese è chiamata *neoliberal turn* può essere definita in italiano *svolta neoliberista*, un'espressione che focalizza programmaticamente l'attenzione su quell'insieme di idee economiche e sociali che negli anni Settanta riformulò, radicalizzò e rilanciò (di qui il prefisso *neo*) le posizioni classiche del liberismo ante-bellico.

1. IL WELFARE SOTTO ATTACCO: LA PARABOLA NEOLIBERISTA

Il nucleo centrale del neoliberismo si formò e consolidò nel corso degli anni Settanta, impernandosi sulla «fede» nelle capacità di auto-regolazione del libero mercato e nella sua

superiorità rispetto ad altri meccanismi allocativi e distributivi nel sostenere le scelte razionali e auto-interessate dei singoli individui. Sulla scia della crisi economica causata dagli shock petroliferi, gli assunti neoliberisti ispirarono un nuovo discorso pubblico fortemente critico nei riguardi del cosiddetto welfare state «keynesiano», accusato di aver prodotto due tipi di «eccessi». Innanzitutto un eccesso di egualitarismo e di tassazione, con conseguenze deleterie in termini di efficienza, capacità d'impresa, propensione al rischio, incentivi economici in generale. In secondo luogo, eccessiva burocratizzazione, troppo paternalismo e controllo sociale (lo «stato-mamma») e dunque meno libertà di scelta, meno dinamismo, una cultura «assistenziale» de-responsabilizzante, incentivi alla difesa di «rendite» corporative e comportamenti predatori nei confronti della spesa pubblica. Associata a un marcato conservatorismo morale (enfasi sui valori tradizionali come patria e famiglia, sul binomio «legge e ordine», diffidenza nei confronti del pluralismo culturale e della «diversità»), l'ideologia neoliberista divenne trionfante sotto Reagan e Thatcher nel corso degli anni Ottanta. Nella prima fase dei loro mandati, questi due leader (che si auto-definivano, non a caso, neoconservatori piuttosto che neoliberisti) formularono proposte di riforma del welfare alquanto radicali, volte allo «smantellamento» o quanto meno al forte contenimento degli schemi di protezione basati su spettanze (i cosiddetti *entitlement programs*, secondo l'espressione americana), comprese pensioni e sanità. Le prestazioni di disoccupazione e di assistenza sociale (ad esempio gli *Aids to Families with Dependent Children* negli Stati Uniti e le prestazioni di *Income Support* nel Regno Unito) divennero oggetto di attacchi ideologici particolarmente marcati, non solo per i loro effetti distorsivi sul piano degli incentivi e dunque dell'efficienza, ma anche per la loro presunta «immoralità» (beneficiari irresponsabili interessati ad avvantaggiarsi in modo opportunistico delle imposte pagate da chi si affatica lavorando). Nell'Europa continentale e nordica le critiche e i progetti neoliberisti mantennero toni meno aggressivi ma fecero comunque capolino, veicolati da formazioni partitiche e comunità epistemiche (Larsen e Goul Andersen 2009; Lindbom 2008). In Italia la Lega Nord nei primi anni Novanta e soprattutto Forza Italia nel 1994 sposarono posizioni chiaramente neoliberiste: pensiamo al progetto berlusconiano di smantellare il Servizio Sanitario Nazionale, sostituendolo con schemi assicurativi non pubblici.

A livello sovranazionale il neoliberismo (e in particolare la dottrina monetarista) riuscì a radicarsi nel corso degli anni Ottanta e Novanta nelle principali organizzazioni internazionali (FMI, Banca Mondiale, OCSE: il cosiddetto *Washington Consensus*), la Commissione europea e l'Istituto Monetario Europeo, poi Banca Centrale. Stabilità dei prezzi, disciplina fiscale,

concorrenza non distorta, libertà di movimento, sovranità del consumatore, deregolazione, liberalizzazioni e privatizzazioni divennero i punti centrali dell'agenda di policy, acquisendo priorità lessicografica rispetto a ogni altro obiettivo economico e sociale (Steger e Roy 2010). Grazie anche alle norme dei Trattati programmaticamente orientate verso la cosiddetta integrazione «negativa», l'approccio neoliberista ispirò i due principali progetti europei degli anni Novanta: il mercato unico e l'Unione economica e monetaria (Ferrera 2005; Leibfried 2005; Scharpf 2009). È vero che alle loro origini entrambi i progetti avevano motivazioni miste, non solo economiche ma anche politiche, e non necessariamente ostili alla dimensione sociale. Rimane tuttavia il fatto che il discorso all'interno del quale venivano trattati, in quegli anni, i temi delle politiche sociali (un discorso sempre più dominato dalla comunità degli economisti, sia nelle organizzazioni internazionali sia nella stampa economico-finanziaria) era caratterizzato da una ben riconoscibile venatura anti-welfare: la protezione sociale era vista essenzialmente come «costo», una sfera intrinsecamente basata su logiche opportunistiche, assistenziali e di irresponsabilità fiscale. Non a caso le espressioni più usate in relazione al welfare nel dibattito (e nelle prescrizioni di policy) di quegli anni erano «contenimento dei costi», «ridimensionamento dello stato», «tagli» (Ferrera 2008; Taylor Gooby 2001).

Durante la fase ascendente della parabola, le idee neoliberiste ebbero un riconoscibile impatto istituzionale. Il caso più emblematico è quello del Regno Unito (Hay 2001; Gamble 1994), dove furono introdotte diverse riforme restrittive nel settore della disoccupazione, della previdenza integrativa, dell'assistenza sociale e sanitaria, tutte giustificate nel discorso pubblico in chiave neoliberista e neoconservatrice. Grazie alle disposizioni dell'Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht, l'approccio neoliberista fu in grado di rafforzare i vincoli fiscali e (de)regolativi dei sistemi nazionali di protezione, riorientandone l'agenda verso i temi dell'efficienza, della sostenibilità finanziaria e degli incentivi al lavoro (Falkner 2010). Va tuttavia notato che a dispetto della sua crescente salienza ideologica e delle sue più o meno esplicite intenzioni, anche nella fase ascendente il neoliberismo non riuscì a scalfire le fondamenta istituzionali dello stato sociale, ossia l'assicurazione sociale obbligatoria finanziata dai bilanci pubblici. Persino nel Regno Unito, Margaret Thatcher non fu in grado di realizzare compiutamente quel programma di incisiva riconfigurazione privatistica del welfare così spesso evocato nei propri discorsi (Pierson 1994). Nell'Europa continentale e meridionale le poche proposte «radicali» sulla strada dello smantellamento (come il progetto di Forza Italia per la sanità oppure le proposte avanzate in Francia da alcuni gruppi d'interesse, corteggiati dal centro-destra, di abolire l'obbligo assicurativo nelle pensioni: Palier 2002) non raggiunsero neppure lo stadio della ufficializzazione nei manifesti programmatici dei partiti. Dal canto loro,

né il completamento del mercato unico né il cosiddetto processo di Maastricht attivarono quella dinamica di «gara al ribasso» in termini di standard sociali che i detrattori del neoliberismo avevano previsto, sulla scia della maggiore libertà di circolazione, dei crescenti requisiti di compatibilità nei confronti del mercato e della disciplina sulla concorrenza nonché dell'austerità fiscale (Ferrera 2005).

A partire dall'inizio degli anni Novanta il clima ideologico iniziò lentamente a cambiare: la fase ascendente s'incurvò fino ad appiattirsi. A livello UE, dopo l'Atto Unico Europeo, la Commissione (e in particolare il suo Presidente, Jacques Delors) avviò un nuovo discorso sulla «dimensione sociale» dell'integrazione, che condusse all'adozione del cosiddetto «Protocollo Sociale» allegato al Trattato di Maastricht. Negli anni successivi venne elaborata una vera e propria dottrina (etichettata come «agenda per la modernizzazione dei sistemi di protezione») sul ruolo e la desiderabilità della dimensione sociale, soprattutto grazie all'iniziativa della Direzione generale Occupazione e Affari Sociali della Commissione e del Parlamento europeo (EC 2005). Tale dottrina non venne presentata come alternativa alla prospettiva neoliberista, bensì come una sua espansione e arricchimento: la protezione sociale (purché modernizzata) doveva essere vista come «fattore produttivo» e non più come un costo. Il capitolo «sociale» del Trattato di Amsterdam (focalizzato sui temi dell'occupazione e delle politiche attive del lavoro), il lancio della Strategia europea per l'occupazione (1998), l'adozione della Carta dei diritti fondamentali col Trattato di Nizza (2000) e l'avvio del cosiddetto «processo di inclusione sociale» nel 2001 (basato sul metodo aperto di coordinamento) furono il riflesso concreto di questo ri-orientamento discorsivo (Hemerijck 2012).

Anche i dibattiti nazionali degli anni Novanta registrarono la comparsa di prospettive e argomentazioni descrittive e normative volte a confutare le tesi neoliberiste. Pur accettando la sfida della modernizzazione, nel quadro di tali prospettive la riforma del welfare non doveva essere unicamente ispirata ai criteri dell'efficienza e del contenimento dei costi, ma anche a quelli dell'equità (compresa quella fra i generi), dell'inclusione, della coesione sociale. L'emergere di questo nuovo discorso non fu solo una reazione congiunturale all'egemonia neoliberista, bensì il frutto di una graduale e laboriosa rielaborazione di altre tradizioni ideologiche europee (come la socialdemocrazia, il liberalismo democratico e sociale e, almeno in una certa misura, il solidarismo cristiano) nonché della crescente influenza culturale del cosiddetto egualitarismo liberale anglo-sassone, emblematicamente rappresentato da Rawls (1971). Le dinamiche di revisione e innovazione ideologica furono inoltre stimolate dalla necessità di confrontarsi con le nuove sfide dell'integrazione europea, della globalizzazione,

della transizione post-industriale. E va notato che, in parte facendo di necessità virtù, in parte per genuina convinzione, il nuovo discorso tese a internalizzare sin dall'inizio alcuni elementi prescrittivi tipici del neoliberismo: ad esempio la stabilità fiscale, il recupero di competitività, l'efficienza organizzativa, la responsabilità individuale e gli incentivi al lavoro.

Durante gli anni Duemila l'UE è diventata un'arena fra le più importanti e ospitali, nonché un vero e proprio attore decisionale per la nuova prospettiva (e agenda) di modernizzazione dello stato sociale. Alcune nozioni programmatiche centrali (come quelle di «ricalibratura», «investimento sociale», «inclusione attiva», «qualità sociale» e così via) vennero elaborate a (e in parte da) «Bruxelles», servendo come punti di riferimento per la Strategia di Lisbona e, a fine decennio, l'agenda «Europa 2020». Un nuovo e articolato dibattito si è inoltre sviluppato su come ribilanciare il peso degli obiettivi economici e di quelli sociali all'interno dell'architettura istituzionale europea (Marlier e Natali 2010; Cantillon, Verschueren e Ploscar 2012).

La «riscossa» anti-neoliberista si è manifestata con tempi, stili discorsivi e sfumature politiche diverse nei vari paesi membri. La prima ondata emerse sulla scia del ritorno al potere di partiti o coalizioni di centro-sinistra: pensiamo alla Terza Via di Blair, al *Neues Modell Deutschland* di Schroeder e, in Italia, al nuovo discorso sul welfare delle opportunità inaugurato con L'Ulivo verso la fine degli anni Novanta. In Spagna la riscossa è arrivata un po' dopo, con Zapatero e il suo programma di promozione di una *Nueva igualdad*. Seppure in modo meno netto, la svolta vi fu anche in quei paesi e in quelle fasi dove si formarono governi di coalizione di stampo lib-lab (ad esempio l'Olanda durante la *purple coalition*) oppure fra socialdemocratici e «popolari» (Stjerno 2005).

È possibile catturare – muovendo al di là delle varianti nazionali o politico-partitiche – la natura generale della prospettiva post-neoliberista sui temi del welfare? La teoria politica usa il termine «sintesi ideologica» per connotare un insieme di giustificazioni normative e prescrizioni istituzionali che s'ispirano a tradizioni diverse di pensiero ma che sono allo tempo stesso caratterizzate da una certa coerenza logica e continuità nel tempo (Mueller 2009). Possiamo adottare questo termine anche nel nostro caso? Nelle due prossime sezioni spiegherò perché ritengo si possa dare una risposta affermativa e proporrò di denominare la nuova sintesi *neo-welfarismo liberale*.

2. IL MUTAMENTO DELLE IDEOLOGIE: L'APPROCCIO «MORFOLOGICO»

Il cosiddetto neoistituzionalismo discorsivo (NID), affermatosi in scienza politica

nell'ultimo decennio, fornisce la prospettiva analitica più adatta per situare e inquadrare il mio argomento sulla «sintesi». Il concetto base del NID è quello di «idea», che denota una vasta gamma di entità simboliche come «cornici di riferimento» (*frames* o *référentiels*), «paradigmi», «narrative», «filosofie pubbliche» e così via (Béland e Cox 2011). Una esponente di spicco del NID, Vivien Schmidt, ha suggerito di raggruppare queste diverse entità in tre insiemi, in base al loro livello di generalità: 1) idee filosofiche, che filtrano la comprensione del mondo sociale dal punto di vista ontologico e normativo e dunque indicano i corsi generali di azione individuale e collettiva appropriati per orientarsi in tale mondo ed eventualmente cambiarlo; 2) idee programmatiche, che definiscono i principali problemi da affrontare, le cornici analitiche per inquadrarli, principi e norme contestualizzate per diagnosticare le sfide pratiche del mondo reale e per elaborare adeguate strategie di risposta; 3) idee di policy, il cui raggio descrittivo è circoscritto a problemi particolari e alla formulazione di possibili soluzioni su di essi ritagliate (Schmidt 2008).

Schmidt colloca le ideologie all'interno del primo insieme. La teoria politica è tuttavia abituata a distinguere fra (una) «filosofia» (una data teoria normativa come, ad esempio, quella della «giustizia come equità» di John Rawls oppure un'intera scuola di pensiero, come l'egualitarismo liberale) e (una) «ideologia» (Freeden 1996; 2012). Le «filosofie» poggiano su criteri e metodi di razionalità riflessiva, procedono per argomenti logici, mantengono una consapevolezza critica circa i propri assunti e circa la natura «essenzialmente contestabile» dei loro costrutti normativi, tendono a elaborare teorie astratte e avulse da contesti storici, si servono di concetti e stili discorsivi di natura tecnica, spesso esoterici. Di contro le «ideologie» combinano razionalità ed espressività, intrecciano affermazioni argomentate e non argomentate (in modi non sempre coerenti e a volte dissimulatori), sono solo parzialmente consapevoli dei propri assunti e tendono a «decontestare» i valori che propugnano (ossia a trattarli come se fossero intuitivamente «veri» e «giusti» e dunque non controversi e non disputabili), elaborano visioni del mondo collegate a dati contesti spazio-temporali e le esprimono in un linguaggio relativamente accessibile, adatto alla comunicazione pubblica allargata. Rispetto alla tripartizione di Schmidt, le ideologie vanno dunque collocate a cavallo fra le idee filosofiche e le idee programmatiche: mantengono infatti un piede nella sfera del pensiero politico e un altro in quella dell'azione pratica (Freeden 1996).

Ciascuna ideologia è caratterizzata da una struttura interna o «morfologia», ossia una concatenazione di concetti e di argomenti. Seguendo Freedon (1996), possiamo distinguere fra tre componenti morfologiche: 1) il nucleo (*core*), ossia l'insieme di concetti e proposizioni che non possono essere rimossi senza distruggere la stessa ideologia (ad esempio, per il pensiero

liberale, il concetto di libertà come assenza di costrizioni); 2) le componenti adiacenti, cioè concetti e proposizioni che sono logicamente e culturalmente implicati dal nucleo e gli forniscono sostanza, articolazione e spessore (ad esempio le nozioni di eguaglianza di opportunità ovvero di cittadinanza, sempre nel caso del liberalismo); 3) le componenti periferiche, solo marginalmente connesse al nucleo (ad esempio «benessere» o «coesione sociale») ma che sono nondimeno utili per connettere in modo specifico le due prime componenti al contesto storico o geografico di riferimento.

Le ideologie possono essere malleabili o dogmatiche, auto-sufficienti o incomplete, assolute o relative: il liberalismo è ad esempio un'ideologia caratterizzata da un grado elevatissimo di plasticità e di apertura (quest'ultima nozione può esser vista peraltro come una delle facce del suo nucleo centrale: l'assenza di costrizioni lascia il campo aperto alle scelte individuali, la libertà non può avere contenuti o obiettivi prefissati). Le ideologie non sono mutuamente esclusive, ma hanno tipicamente aree di reciproca sovrapposizione; esse si distinguono in base a diversi livelli di generalità (pensiamo alle coppie liberalismo-socialismo, neoliberalismo-liberalismo sociale e così via, sino ad arrivare alle dottrine di singoli pensatori). Punto centrale per il mio argomento, le ideologie possono poi unificarsi in ampie tradizioni di pensiero o sintesi ideologiche, attraverso l'accostamento e la (ri)combinazione dei propri nuclei centrali e di componenti adiacenti. Infine, una volta emerse nello spazio pubblico, le ideologie possono diventare dominanti o rimanere marginali, possono durare molto a lungo nel tempo o declinare rapidamente. Per evitare marginalità e declino, esse si sforzano perciò di aggiornarsi e adattarsi nel tempo, reagendo ai «problemi del giorno» portati alla ribalta dalle due sfere in cui le ideologie si ancorano, quella filosofica e quella pratico-politica. Pur restando assai più vaghe delle filosofie, anche le ideologie sono demarcate da confini, in modo da poter fornire una riconoscibile *Gestalt* agli attori che si confrontano all'interno di quadri e processi istituzionali.

La prospettiva morfologica risulta particolarmente utile per strutturare in modo più sistematico il mio argomento sulla parabola neoliberalista e sull'emergenza di quella nuova sintesi ideologica che ho definito neowelfarismo liberale. L'ascesa del neoliberalismo e della sua critica al welfare può infatti esser vista come un esempio emblematico di svolta ideologica caratterizzata da tre modificazioni morfologiche: 1) la riformulazione delle componenti adiacenti del liberismo classico, decontestando in modo radicale e spesso dogmatico la supremazia del libero mercato, della concorrenza non distorta, della sovranità del consumatore e così via; 2) la depurazione del liberismo classico (come quello di Einaudi) da ogni componente adiacente o periferica di natura «sociale» e la presa di distanza dagli altri

«liberalismi» elaborati nel corso del XX secolo; 3) l'adozione del monetarismo come dottrina programmatica incontestabilmente superiore alla dottrina keynesiana, lanciando così un durissimo attacco al consenso socialdemocratico del cosiddetto Trentennio Glorioso.

Come si è detto, nel corso degli anni Ottanta il neoliberismo riuscì ad affermarsi come ideologia dominante, raggiungendo il proprio picco alla fine di quel decennio. Negli anni successivi la sua forza propulsiva iniziò a diminuire e nelle arene pubbliche nazionali e sovranazionali fecero la loro comparsa elementi e proposte ideologiche di segno diverso, dando il via a un processo di aggregazione che ha gradualmente definito i contorni del neowelfarismo liberale. Prima di entrare nel merito di questa nuova prospettiva o sintesi e di giustificare la mia scelta terminologica, è utile tuttavia soffermarci sui fattori che hanno agito come da stimolo alla trasformazione ideologica, sugli attori che ne sono stati i principali protagonisti, facendo qualche cenno agli indicatori di impatto istituzionale.

3. IL NEOLIBERISMO IN DECLINO: NUOVE SFIDE, NUOVE IDEE

Si è detto che il mutamento ideologico risponde a trasformazioni interne della sfera pratica e di quella ideativa (a cominciare dal dibattito filosofico). Per ciascuna di queste due sfere possiamo identificare almeno due importanti fattori di trasformazione.

Nella sfera pratica, il primo fattore è stato la rapida alterazione del contesto socio-economico dei programmi di welfare nazionali, per effetto di sfide endogene ed esogene. A partire dai primi anni Settanta, l'invecchiamento della popolazione, la transizione verso un'economia sempre più basata su servizi e conoscenza, il mutamento dei rapporti familiari e di genere hanno originato, come è ben noto, una serie di turbolenze nelle strutture demografiche, produttive, occupazionali e più in generale sociali dei paesi europei (Hemerijck 2012). Le dinamiche di apertura dei mercati e di internazionalizzazione economica hanno a loro volta lentamente ma incisivamente modificato la «configurazione dei confini» sulla quale aveva poggiato lo stato fordista-keynesiano, esponendo territori, gruppi sociali e settori economici a un inedito insieme di rischi e opportunità (Ferrera 2005). A fronte di queste trasformazioni (documentate in modi statisticamente e analiticamente sempre più accurati nel corso degli anni Novanta), la critica neoliberista al welfare state iniziò a perdere credibilità. Le tesi contro lo «stato-mamma» erano state formulate in riferimento ai vecchi assetti keynesiani: le nuove sfide connesse al post-industrialismo e alla globalizzazione si situavano al di fuori dell'orizzonte analitico e della cornice prescrittiva del neoliberismo; alcuni nuovi e acuti bisogni sociali potevano poi esser visti come esiti negativi proprio delle ricette neoliberiste (ad esempio la

polarizzazione dei redditi e la crescente incidenza di povertà ed esclusione) (OECD 2011).

Il secondo fattore di trasformazione ha riguardato il contesto politico. La terziarizzazione, la crescente salienza di valori post-materialisti e «individualizzanti», l'apertura dei mercati, i nuovi flussi migratori (per citare solo le dinamiche più visibili) provocarono una riconfigurazione dei mercati politici europei e una rottura dei tradizionali compromessi «socialdemocratici» costruiti nel corso del Trentennio Glorioso, imperniati sulla continua espansione delle prestazioni sociali alla «massa media» dei lavoratori (fordisti). Il *cleavage* di classe iniziò a perdere salienza nella definizione degli interessi e nella formazione di preferenze e allineamenti politici, con effetti destrutturanti soprattutto per i partiti di massa di orientamento socialista/ socialdemocratico (Rhodes, in corso di pubblicazione). La struttura del welfare in quanto tale (i suoi costi, le sue formule di prestazione, i suoi effetti di segmentazione sociale e occupazionale) è così progressivamente diventata perno di conflitto, dando origine a quella che Pierson ha per primo definito la *new politics* del welfare state (Pierson 2001; Armingeon e Bonoli 2006; Rueda 2007; Hausermann 2010). Ad eccezione del Regno Unito, il neoliberismo diede prova di non essere un collante ideologico adeguato per formare e tenere insieme eterogenee coalizioni sociali: i «tagli» alla spesa sociale sono impopolari, anche e forse soprattutto fra i ceti medi, ossia le categorie determinanti per vincere le elezioni. Pensiamo al caso italiano: nel momento formativo di Forza Italia, Berlusconi aveva entusiasticamente aderito alla critica neoliberista dello «stato assistenziale» e del suo carico fiscale. Dopo il disastro della sua proposta di riforma pensionistica (premessa ineludibile per una tangibile riduzione delle imposte, ma che causò la caduta del suo primo gabinetto nell'autunno 2004), Berlusconi spostò rapidamente Forza Italia verso il centro, prendendo le distanze dal neoliberismo di marca thatcheriana e sposando posizioni più moderate e vicine al modello tedesco dell'«economia sociale di mercato». Grazie alla sua maggiore distanza rispetto all'arena elettorale, la Commissione europea restò più a lungo fedele all'ortodossia neoliberista-monetarista. Tuttavia, sotto la pressione dei governi di centro-sinistra eletti in diversi paesi nella seconda metà degli anni Novanta, anche la Commissione iniziò a mobilitarsi sul fronte sociale, peraltro preoccupata del proprio crescente deficit di legittimità, ed elaborò un nuovo discorso intorno alla parola-chiave «inclusione», volto (anche) a rassicurare opinioni pubbliche sempre più allarmate per gli effetti negativi dell'integrazione economica (Ferrera 2006).

Nella sfera intellettuale, il primo fattore di stimolo è provenuto dall'affermazione del paradigma egualitarista liberale elaborato in seno all'accademia anglo-americana. Nei primi anni Settanta la *Teoria della giustizia* di Rawls (1971) inaugurò una nuova epoca nella filosofia politica a orientamento analitico, attraverso un recupero della tradizione contrattualista di

matrice kantiana e una originale ridefinizione del nesso libertà-eguaglianza, gettando così un solido ponte fra pensiero liberale e pensiero socialdemocratico. Dopo la pubblicazione del libro di Rawls, la filosofia politica si è impegnata in un approfondito dibattito sul famoso «principio di differenza», in base al quale le diseguaglianze sociali si giustificano solo nella misura in cui tornano a vantaggio dei meno favoriti. Tale principio è da Rawls presentato come l'esito di una sequenza di scelte razionali da parte di individui situati in una «posizione originaria» i quali si interrogano sotto un «velo di ignoranza» in merito ai principi di giustizia distributiva che dovrebbero ispirare una società «ben funzionante». Se Rawls è senz'ombra di dubbio stato il pioniere del nuovo paradigma filosofico egualitarista liberale e ne resta a tutt'oggi la massima autorità, all'interno del paradigma sono nel corso degli ultimi decenni fioriti altri approcci volti a combinare in modi innovativi i concetti di libertà ed eguaglianza e a disegnare assetti distributivi capaci di ottimizzare il benessere e le chance di vita di individui e gruppi all'interno della società: pensiamo allo *starting gate egalitarianism* di Ackerman, al *resource-based egalitarianism* di Dworkin, al *desert-based liberalism* di Miller o all'approccio delle *capabilities* di Sen. Queste correnti di pensiero hanno lanciato sfide sempre più acute e mirate agli assunti individualistici e libertari del neoliberismo e alle sue posizioni anti-egualitarie. Seppure da prospettive un po' diverse, il neoliberismo ha sofferto gli attacchi da parte delle correnti comunitariste (Sandel, Walzer) e «neo-repubblicane» (Pettit) anch'esse sviluppatesi in seno all'accademia anglo-americana (per una rassegna generale, si veda Kymlicka 2011).

Come è stato messo in luce dalle *reception theories* (il cui oggetto sono, appunto, le dinamiche di diffusione delle correnti di pensiero all'interno diverse comunità di dibattito nazionali: cfr. Laborde 2002), il nuovo liberalismo anglo-americano – e in particolare Rawls –, a dispetto di un linguaggio spesso esoterico e caratterizzato da elevata sofisticazione tecnica, fece rapida breccia all'interno delle culture politiche nazionali europee nel corso degli anni Ottanta e Novanta. La crescente popolarità del liberalismo egualitario (e, seppure in misura minore, comunitario e repubblicano) non solo presso i filosofi accademici, ma anche presso vari intellettuali pubblici, i media e persino singoli politici, suggerisce che la parabola neoliberista aveva originato una vera e propria domanda intellettuale per posizioni ideologiche alternative, capaci di inquadrare in termini diversi i *trade-offs* classici fra libertà ed eguaglianza, efficienza ed equità, nonché di ridefinire la nozione di «giustizia sociale» e reimpostare la valutazione normativa delle politiche di welfare.

Il secondo fattore di mutamento nella sfera intellettuale è infine stato il revisionismo ideologico avviato all'interno di ciascuna cultura politica europea, in parte (anche se non

esclusivamente) in risposta ai due ordini di trasformazioni economico-politiche sopra illustrate, nonché sulla scia del nuovo dibattito filosofico anglo-americano. Nei paesi nordici, le tradizioni nazionali socialdemocratiche basate sulle nozioni di «egualitarismo forte» e di *work-line* (l'idea che i diritti sociali richiedano come contropartita la disponibilità al lavoro) sono state rivisitate e riformulate in termini «prioritari» (un'enfasi rawlsiana sui più svantaggiati; l'accettazione delle diseguaglianze di mercato purché «eque») e produttivisti (inclusione attiva al fine di sostenere la crescita e dunque la solidarietà nel lungo periodo) (Kildal e Kuhnle 2005; Huo 2009; Kvist, Fritzell, Hvinden e Kangas 2012). Nel Regno Unito, la Terza Via ha preso principalmente ispirazione dalle tradizioni del liberalismo sociale e del socialismo fabiano, rivisitandole attraverso le lenti del nuovo egualitarismo e del liberalismo comunitario (enfasi sulle opportunità di vita, sulla combinazione di opzioni e «legature», sullo sviluppo del potenziale individuale, ma anche sui doveri e le responsabilità), elaborando la teoria sociale «post-moderna» di Giddens e sottolineando il ruolo della partecipazione attiva e quello «capacitante» dei programmi di welfare (Beech 2006). Sotto la leadership di Zapatero il PSOE spagnolo ha preso ispirazione non solo dall'egualitarismo liberale, ma anche dal repubblicanesimo (Pettit) e dalla sua concezione del welfare come veicolo e garante di una «cittadinanza forte» basata sull'adozione di libertà come «non dominazione» (Martí e Pettit 2010).

Seppure in modo meno incisivo e più tardivo rispetto al centro-sinistra, il revisionismo ideologico ha preso avvio anche all'interno del campo moderato. Sotto la pressione dei processi di secolarizzazione e individualizzazione, i partiti cristiano-democratici hanno gradualmente indebolito la propria tradizionale enfasi sul «familismo» e affrontato la sfida dell'eguaglianza di genere e dei «nuovi rischi sociali» (Seeleib-Kaiser, Van Dyk e Roggenkamp 2008) collegandosi al pensiero neocomunitarista (Stjerno 2005). Traendo spunto in parte dal cosiddetto «ordo-liberalismo» e dal solidarismo cristiano tradizionale, in Germania l'idea dell'economia sociale di mercato ha ricevuto nuovo impulso in occasione del proprio 60° anniversario (Glossner e Gregosz 2009) e ha trovato una esplicita collocazione anche in seno all'art. 3 del Trattato di Lisbona (2009). I partiti moderati di matrice «secolare» sono stati gli ultimi a muoversi, ma durante l'ultimo decennio è iniziata una revisione ideologica anche in questo settore dello spettro politico. L'obiettivo dei tagli al welfare e alle tasse è stato significativamente marginalizzato, ad esempio, in seno all'ideologia dei *Moderaterna* svedesi, i quali hanno finito per aderire all'agenda di «modernizzazione» basata sulla triade crescita-competitività-inclusione (Lindbom 2008; Bergh e Erlingsson 2009). Mariano Rajoy ha vinto le

elezioni spagnole del 2011 con una piattaforma incentrata sulla crescita, priva dei toni e delle proposte neoliberaliste che avevano caratterizzato il programma del suo predecessore Aznár. I conservatori britannici hanno a loro volta preso gradualmente le distanze dal thatcherismo, sforzandosi di incorporare nella loro piattaforma programmatica una nuova dimensione sociale imperniata sulle nozioni di *welfare society* o *welfare community* e, più recentemente con Cameron, sulla nozione di *Big Society* (su questo però cfr. *infra*).

4. ATTORI E IMPATTO

Le ideologie e il mutamento ideologico possono essere realizzati in una prospettiva puramente morfologica (sotto-lineando la logica interna che lega il nucleo centrale con le componenti adiacenti e periferiche: una logica che tende sempre a filtrare-vincolare la relazione tra un'ideologia e il suo ambiente esterno); in una prospettiva storico-istituzionalista (ad esempio soffermandosi sui momenti formativi, sulla *path dependence* delle idee, sulle sequenze temporali e le giunture critiche in cui macro-processi relativamente indipendenti – una trasformazione sociale, un riallineamento elettorale, la nascita di un nuovo approccio filosofico – si intersecano uno con l'altro aprendo opportunità di riconfigurazione ideologica); nella prospettiva dell'istituzionalismo discorsivo, concentrando l'attenzione sulle pratiche attraverso le quali le ideologie vengono costruite, acquistano salienza politica e di policy, strutturano gli interessi e le preferenze, modellano gli esiti istituzionali e così via.

Nella prospettiva dell'istituzionalismo discorsivo, le idee (nella connotazione più ampia, dalle idee filosofiche a quelle di policy) si trasmettono attraverso quelli che Vivien Schmidt (2008) definisce i discorsi «comunicativi» e «coordinativi». Le idee sono veicolate da agenti individuali (i quali spesso rappresentano direttamente o indirettamente entità collettive come movimenti, partiti, associazioni civiche, economiche, culturali, *think tanks* e così via) che interagiscono in una molteplicità di arene. Dato il suo doppio ancoramento nella sfera filosofica e in quella pratica, un «atto» ideologico può essere visto come una pratica (azione) di pensiero che *a*) attribuisce un significato specifico a un concetto politico o a un gruppo di concetti; *b*) decontestata questo significato (in modo deliberato o inconsapevole), ossia lo presenta come desiderabile, buono, giusto e indisputabile; *c*) lo rende politicamente rilevante collegandolo a sfide di policy e/o all'aggregazione di consenso. Di norma, gli atti ideologici lasciano sempre tracce documentali, nella forma di testi su qualche supporto materiale (Searle 1995).

Possiamo concettualizzare i soggetti di azioni ideologiche come *second hand dealers* di idee filosofiche per fini politici, ossia fini che riguardano la soluzione di problemi collettivi

e l'aggregazione di consenso. Gli «ideologi» possono avere diversi profili: quello del filosofo professionista (o scienziato sociale con competenza filosofica) che agisce come intellettuale pubblico (pensiamo a Giddens); quello di *policy middleman* (secondo la nota espressione di Heclo), ossia uno studioso-intellettuale che opera a cavallo tra l'accademia e il policy-making (pensiamo, per l'Italia, a una personalità come Giuliano Amato); quello di burocrati con capacità di «visione» (pensiamo a Delors); o infine quello di leader carismatici capaci di parlare come «statisti-filosofi» (pensiamo a Blair). Tali attori possono servirsi delle arene discorsive ordinarie (i mezzi di informazione, i parlamenti, le campagne elettorali, le istituzioni decisionali) ma anche di arene dedicate appositamente istituite per discutere dati problemi collettivi e le loro possibili soluzioni.

L'ascesa del post-neoliberismo nel discorso europeo sui temi del welfare è stata veicolata da un grande numero di *second hand dealers*. Vari esponenti del nuovo egualitarismo accademico anglo-americano si sono impegnati personalmente per promuovere i propri argomenti e teorie «amichevoli» nei confronti della solidarietà sociale. Alcuni di essi hanno stabilito rapporti personali anche stretti con leader politici: pensiamo alle coppie Etzioni-Clinton negli USA, Giddens-Blair nel Regno Unito, Van Parijs-Vanderbroucke in Belgio, o Pettit-Zapatero in Spagna (Martí e Pettit 2010). Quasi in tutte le culture politiche nazionali è possibile identificare uno o più «guru» di orientamento post-neoliberista che hanno agito come ideologi della modernizzazione del welfare, spesso in competizione con controparti neoliberiste oppure con i più ostinati difensori dello status quo, soprattutto all'interno della sinistra tradizionale.

A livello nazionale vi è stata una proliferazione di nuovi *think tanks* a orientamento post-neoliberista i quali hanno facilitato la disseminazione comunicativa e coordinativa delle nuove idee (si pensi a *Policy Network* nel Regno Unito) (Stone e Denham 2004). Numerosi governi hanno istituito commissioni di indagine, con esperti e intellettuali, incaricate di tracciare le linee delle riforme sociali, e molti di questi organi hanno veicolato concetti e idee post-neoliberisti (ad esempio, in Italia, la Commissione Onofri).

A partire dalla fine degli anni Novanta si è gradualmente formata una sorta di «comunità ideologica post-neoliberista» intorno al tema della «ricalibratura» dei sistemi di welfare (e, più recentemente, intorno ai temi dell'«Europa sociale»). I componenti di questa comunità erano inseriti in una fitta rete di scambi accademici, ma condividevano anche l'impegno in attività di consulenza di policy (discorso coordinativo) e di persuasione intellettuale nei confronti dell'opinione pubblica allargata (discorso comunicativo). L'Unione Europea ha a sua volta giocato un ruolo di primo piano: la Commissione

(Direzione generale per l'Occupazione e gli Affari sociali), il Parlamento di Strasburgo, varie Presidenze di turno dell'Unione Europea (fra le più attive nel corso dell'ultimo quindicennio, ricordiamo quelle olandese, portoghese, belga e inglese) hanno lanciato un numero impressionante di iniziative su quasi tutti i fronti e le dimensioni del welfare e della sua modernizzazione, dando spazio e visibilità a molti intellettuali pubblici di orientamento post-neoliberista. Attraverso i processi di coordinamento aperto in campo sociale, l'UE ha anche creato essa stessa nuove arene e nuovi incentivi per la produzione e disseminazione di idee (Sabel e Zeitlin 2010; Vandenbroucke 2012).

Misurare l'impatto del post-neoliberismo sulle riforme istituzionali effettivamente introdotte nei vari paesi è un esercizio complesso e difficoltoso, che va ben al di là degli obiettivi di questo saggio. Si può tuttavia almeno accennare al fatto che la recente letteratura empirica sulla trasformazione del welfare 1) riconosce la presenza e la crescente rilevanza del nuovo discorso nelle principali arene comunicative e coordinative; 2) fornisce conferme che tale discorso ha contribuito all'adozione di specifiche riforme o strategie nazionali, specialmente (ma non esclusivamente) nel Regno Unito durante i governi New Labour e nei paesi nordici; 3) evidenzia tuttavia che fino a oggi l'attuazione effettiva di alcune idee programmatiche come «investimenti sociali», «inclusione attiva» e così via ha dato luogo a risultati misti: le posizioni degli studiosi variano da un moderato pessimismo (Morel, Palier e Palme 2011) a un moderato ottimismo (Hemerijck 2012; cfr. anche Huo 2009 nonché Evers e Guillemard 2012). Secondo Hemerijck, anche se con significative variazioni tra paesi, «senza esagerazioni... possiamo inferire dall'esperienza empirica che la traduzione del paradigma dell'investimento sociale in concrete misure di welfare ha avuto un buon grado di successo» (p. 245). In termini più generali, concordo con Hemerijck e Huo, sia sul piano teorico sia su quello sostantivo, sul fatto che l'emergenza di un nuovo paradigma ideologico e programmatico non possa dar luogo a esiti istituzionali in modo deterministico o semi-deterministico; essa deve piuttosto essere considerata come una dinamica che genera alternative di policy e che apre nuove opzioni. Concordo inoltre con entrambi questi autori che le alternative e le opzioni aperte dal post-neoliberismo promettono di liberare gli attori politici dai vincoli dell'inerzia istituzionale e della *path dependence* nonché dal peso egemonico dell'ideologia neoliberista.

5. NEOWELFARISMO LIBERALE: VERSO UNA NUOVA SINTESI IDEOLOGICA?

Le ideologie sono artefatti simbolici che vanno tenuti separati dalle teorie filosofiche, da un lato, e dalle idee programmatiche, dall'altro lato. Le ideologie

differiscono fra loro non solo in termini di sostanza e morfologia, ma anche in termini di generalità. A un estremo vi sono le ideologie di singoli pensatori, a un altro estremo le sintesi ideologiche. Queste ultime sono ampie combinazioni di elementi tratti da differenti tradizioni e scuole di pensiero: adottando il linguaggio morfologico, esse uniscono, riadattandoli, i nuclei centrali di queste tradizioni, nonché un certo numero di componenti adiacenti. Una sintesi ideologica lascia spazio per una differenziazione a livello inferiore e può perfino lasciare al di fuori del proprio perimetro altre ideologie concorrenti (al proprio livello o a livelli inferiori). Il «consenso socialdemocratico» che accompagnò il consolidamento del welfare state post-bellico può essere visto come un esempio emblematico di una ampia sintesi di base al di sopra della quale destra e sinistra potevano competere sugli elementi (non condivisi) adiacenti o periferici.

In larga misura (e ponendoci al massimo livello di generalità), ciò che ho illustrato come prospettiva post-neoliberista sulla modernizzazione del welfare può essere considerato come una sintesi ideologica emergente, che unisce i nuclei centrali della tradizione liberaldemocratica e di quella socialdemocratica (libertà ed eguaglianza) decontestando ciascuno di essi, nonché la loro relazione, in un modo nuovo e riadattando un certo numero di componenti adiacenti di ciascuna tradizione. «Post-neoliberista» è un'etichetta che possiede una capacità connotativa minima (nel senso che chiarisce ciò che la prospettiva *non è*). È possibile proporre una etichetta più efficace? *Nomina sunt omina*, proporre una definizione è sempre una operazione delicata, che espone al rischio di fraintendimenti e di appropriazioni indebite (per non dire del paradosso per il quale effettuare questa operazione implica di per sé un «atto ideologico» di secondo livello). Pur consapevole di questi *caveat*, avanzo qui la nozione di neowelfarismo liberale. Figlio di entrambe le tradizioni, il welfare state (e più in generale la nozione di «benessere» o *good welfare*), ha finito per essere percepita, dal punto di vista simbolico, come la più alta realizzazione della socialdemocrazia scandinava: il termine «welfarismo» è stato scelto per riconoscere questo fatto storico. La nuova prospettiva innova però, rispetto al passato, sia per quanto riguarda il suo approccio sia per quanto riguarda le sfide che esso si propone di affrontare: da ciò il prefisso «neo». L'aggettivo «liberale» è volto a valorizzare non solo la tradizione social-liberale (spesso definita come *welfare liberalism* nella storia del pensiero politico), ma anche due ulteriori obiettivi normativi: 1) l'impegno a sostenere e promuovere la individualità, la razionalità, l'apertura (inclusa l'apertura economica: mercati ben funzionanti); 2) l'impegno a mantenere un equilibrio ragionevole fra valori in competizione e spinte normative inevitabilmente contrastanti (Freeden 2008; Magnette 2009).

L'ideologia del neowelfarismo liberale tende a decontestare la nozione di libertà in almeno tre modi. Innanzitutto, pur riconoscendo la priorità lessicografica della libertà negativa (come in Rawls), essa la considera come inestricabilmente legata alle libertà positive e alle opportunità che consentono lo sviluppo dell'individuo e la «fioritura» (*flourishing*) delle sue potenzialità (la prospettiva di Stuart Mill). In secondo luogo, tale ideologia fa perno sulla libertà negativa per rafforzare il principio di non discriminazione e generare così nuovi tipi di diritti civili che possiedono rilevanti implicazioni sociali (ad esempio, il matrimonio omosessuale; le quote di genere; i diritti al «riconoscimento» delle minoranze; opzioni pro-scelta riguardo ai temi eticamente sensibili). In terzo luogo, essa pone l'accento sul legame fra libertà e diritti fondamentali (pensiamo all'adozione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione Europea).

La nozione di eguaglianza è a sua volta decontestata attuando l'enfasi sui risultati a favore delle opportunità, delle chance di vita, delle capacità e dei «funzionamenti» (come in Sen). Pur non rinunciando agli obiettivi di protezione e solidarietà sociale, all'interno della prospettiva neowelfarista liberale l'eguaglianza assume inoltre: 1) un carattere dinamico: ciò che conta è il ciclo di vita, non l'eguaglianza «qui e ora»; 2) un carattere multidimensionale: non solo il reddito, ma anche altri aspetti come il genere, l'etnia, l'orientamento sessuale e così via; 3) un carattere «prioritario» (come in Parfit 1991): pur mantenendo universalità di accesso alle prestazioni e ai servizi pubblici, la politica sociale (e più in generale l'intero sistema «fisco-trasferimenti») deve dare priorità ai meno avvantaggiati.

Sulla scia della scuola anglo-americana, la relazione tra libertà ed eguaglianza è essenzialmente tematizzata in termini di «giustizia sociale»: un concetto che è programmaticamente volto a conciliare la inviolabilità delle libertà di base e delle procedure democratiche con la necessità di giustificare in modo persuasivo ogni scostamento da criteri egualitari nella distribuzione dei frutti della cooperazione sociale. La nozione di giustizia sociale è rivolta e utilizzata per tematizzare due altre delicate questioni: il riconoscimento e l'integrazione delle minoranze etniche e culturali; la ricerca di un equilibrio fra armonizzazione nazionale (e sovranazionale) degli standard di protezione e della solidarietà finanziaria, da un lato, e il mantenimento di identità e legami sub-nazionali, locali e «comunitari», dall'altro lato.

Le principali componenti adiacenti condivise all'interno della sintesi emergente sono le seguenti tre nozioni: solidarietà «produttivista» o «flessibile», «inclusione attiva» e «promozione sociale». Nel loro insieme, queste tre nozioni possono essere viste come concetti-ponte volti a conciliare le tensioni tipicamente generate dalla coppia libertà vs. eguaglianza:

competizione vs. cooperazione, individuo vs. società, responsabilità personale vs. responsabilità collettiva, merito vs. bisogno, scelta vs. coercizione, globalismo/cosmopolitanismo vs. localismo/ comunitarismo. La solidarietà produttivista (una componente adiacente centrale nella tradizione storica della socialdemocrazia scandinava) si riferisce all'idea che la provvisione collettivamente garantita di prestazioni e servizi sociali è non solo uno strumento fondamentale di redistribuzione e coesione, ma anche un fattore «produttivo» che può accrescere la performance economica, a condizione di rimanere basato su criteri di reciprocità, sulla disponibilità al lavoro e alla partecipazione nella società. La lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione devono diventare una priorità e debbono essere perseguite non soltanto attraverso trasferimenti passivi ma anche attraverso servizi pubblici di elevata qualità e di occasioni formative. La controparte dell'inclusione è l'attivazione, ossia l'aspettativa/ requisito che i beneficiari delle prestazioni si impegnino in attività che promettano di ricondurli a condizioni di autosufficienza economica. La nozione di promozione sociale enfatizza l'importanza di preparare gli individui ad affrontare i diversi rischi dei loro cicli di vita piuttosto che risarcire *ex post* i danni che conseguono a tali rischi. Gli investimenti sociali (nella cosiddetta *early education and care*, nell'istruzione, nella conciliazione vita-lavoro, nell'apprendimento lungo l'arco della vita, nei servizi attivi per l'impiego e così via) svolgono un ruolo centrale nel consentire agli individui di realizzare i propri piani di vita (la libertà in senso milliano), nel parificare le opportunità e garantire equità di risultati, specialmente per i più sfavoriti (egualitarismo prioritario), e al tempo stesso nel sostenere la performance economica e la sostenibilità finanziaria (produttivismo socialdemocratico). Anche se meno esplicitamente discussa e in qualche misura sempre data per scontata, una quarta componente adiacente della nuova sintesi ideologica è l'«accesso ai diritti individuali». L'enfasi sui diritti è volta a chiarire che il nucleo istituzionale del modello di welfare europeo – ossia una cittadinanza sociale che garantisce protezione contro i principali rischi di vita, sulla base di robusti diritti civili e politici universali – deve continuare a essere un pilastro fondamentale anche nella nuova configurazione di responsabilità e spettanze. Un secondo chiarimento è che tali diritti debbono essere disegnati in forma individualizzata, cioè slegata da condizioni ascrittive, come lo status familiare.

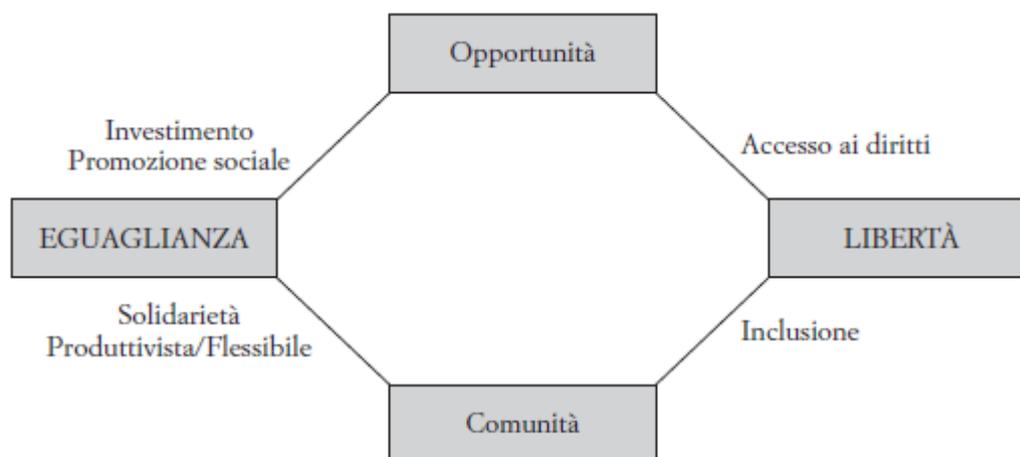


FIG. 1. La morfologia del neowelfarismo liberale.

La figura 1 riassume gli elementi centrali del neowelfarismo liberale e della loro relazione. Il diamante interno è imperniato sulle due nozioni centrali di eguaglianza e libertà. La innovativa decontestazione di queste due nozioni consente di ridefinire anche altri concetti classici collegati alle istituzioni del welfare, come sicurezza e redistribuzione sul versante della «sinistra», autonomia individuale e meritocrazia sul versante della «destra» (Flora e Heidenheimer 1981). Agli angoli superiore e inferiore sono collocate due nozioni ausiliarie, ma di natura sempre generale: opportunità e comunità, spesso utilizzate per collegare le due componenti centrali e per dare sostanza al concetto di giustizia sociale. Il quadrato esterno della figura contiene le quattro principali componenti adiacenti del neowelfarismo liberale: accesso ai diritti, promozione sociale, solidarietà produttivista/flessibile e inclusione attiva. La loro posizione riflette in maniera lasca il grado di prossimità di ciascuna ai punti di riferimento centrali, nonché la loro relazione. La sintesi del neowelfarismo liberale contiene naturalmente molti altri elementi, come l'attenzione alla legittimità politica e sociale che deve accompagnare le riforme allocative e distributive. Lo schizzo tratteggiato è tuttavia sufficiente per mettere in luce come le componenti di base della sintesi siano indubabilmente distinte da quelle neoliberiste, con sovrapposizioni molto limitate ed essenzialmente circoscritte al riconoscimento dell'importanza dell'efficienza economica, della sostenibilità fiscale e di mercati concorrenziali.

6. NEOWELFARISMO LIBERALE: UNO O TANTI?

Come ha documentato un'ampia letteratura, sulla base condivisa del consenso socialdemocratico che caratterizzò il Trentennio Glorioso le differenze di colore politico sulla dimensione destra-sinistra esercitarono un ruolo importante nel modellare i flussi di spesa e i profili istituzionali dei singoli paesi e, più in generale, dei diversi regimi di welfare europei (per una rassegna, cfr. Schmidt 2010). A partire dagli anni Ottanta, la dimensione destra-sinistra ha iniziato a perdere la sua rilevanza storica per le concrete scelte di policy; è ragionevole aspettarsi tuttavia che all'interno della sintesi ideologica emergente vi siano comunque spazi per dinamiche di differenziazione destra-sinistra, tali da riflettere diverse tradizioni ed eredità di policy nazionali, genuini orientamenti di natura assiologica nonché strategie politico-elettorali. Il neowelfarismo liberale è emerso essenzialmente come reazione al neoliberismo e al neoconservatorismo, sulla scia di incisive operazioni di revisione ideologica all'interno delle principali famiglie politiche europee (*in primis* la socialdemocrazia, ma anche il liberalismo sociale e democratico e, seppure in misura inferiore, il popolarismo cristiano-democratico) nonché di un certo grado di reciproca ibridazione. Giova ripetere che, nella mia lettura, il neowelfarismo liberale connota qualcosa di più ampio e di più generale che non la cosiddetta svolta «liberale» della socialdemocrazia o la Terza Via blairiana (Huo 2009), e non deve certamente essere considerato come una «seconda» o «terza» ondata di neoliberismo (come suggerito ad esempio da Steger e Roy 2010). Si tratta, al contrario, di una genuina innovazione ideologica che ricombina, ridefinisce e aggiorna concetti tratti da quelle tradizioni che erano state oggetto di attacco più diretto da parte del neoliberismo e del neoconservatorismo negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta. I tempi sembrano tuttavia oggi maturi per una nuova fase di ri-differenziazione all'interno del perimetro del neowelfarismo liberale. Simboli e valori condivisi e decontestati non sono molto efficaci per operazioni di mobilitazione politica: né quelle rivolte agli elettori di opinione né quelle rivolte agli elettori di «appartenenza». Non deve dunque sorprendere che i partiti di area neowelfarista liberale stiano maturando l'interesse a elaborare versioni distinte e concorrenti della medesima ideologia di base al fine di conquistare i consensi.

Come notato da Morel, Palier e Palme (2011), il nuovo discorso sull'investimento sociale ha già iniziato a differenziarsi, per esempio, in due riconoscibili varianti: una variante social-liberale, vicina alla Terza Via blairiana, e una variante nordica, socialdemocratica. Secondo i tre autori, la prima variante, seppure senza dubbio distinta dal neoconservatorismo thatcheriano, «non rappresenta una rottura sufficientemente netta rispetto al neoliberismo» (p.

360). Questa rottura incompleta può spiegare perché l'attuale leader laburista, Ed Miliband, si stia sforzando di spingere il discorso del suo partito verso sinistra, sebbene senza rinnegare le fondamenta della Terza Via. Il discorso sull'investimento sociale sta registrando importanti precisazioni anche all'interno del dibattito del centro-sinistra nei paesi continentali. Il migliore riassunto di tali precisazioni è fornito da Cantillon e Vandenbroucke (2013): «La logica dell'investimento sociale tende a sottostimare il funzionamento dei mercati del lavoro e le forti spinte ancora oggi esercitate dalle posizioni di classe; di conseguenza, sovrastima il potenziale delle politiche di attivazione, deprezzando la questione della redistribuzione, della protezione sociale e dell'assistenza per i più vulnerabili» (p. 286). Con la sua insistenza sulla necessità di salvaguardare le conquiste tradizionali del modello francese basato sulla *securité sociale*, il manifesto programmatico di Hollande nelle elezioni del 2012 può a sua volta essere interpretato come tentativo di dare al neowelfarismo liberale una formulazione in chiave più nettamente socialista. Nato dalla fusione delle ali riformiste del vecchio PCI e della vecchia DC, e incorporando al suo interno i resti delle tradizioni liberal-progressiste e secolari, il PD italiano costituisce un'altra variante distintiva (e fortemente ibrida) di neowelfarismo liberale sul versante del centro-sinistra, chiaramente squilibrato verso l'asse eguaglianza-comunità della figura 1.

Al fine di connotare le varianti di neowelfarismo liberale emergenti sul versante del centro-destra, il dibattito ha recentemente coniato due altre etichette: la prima è quella di «comunitarismo liberale», un approccio che sottolinea il ruolo della famiglia, delle comunità locali e dei gruppi intermedi come attori centrali per rispondere ai nuovi rischi e bisogni all'interno della società civile e non solo tramite lo Stato. Tale prospettiva fa propri molti degli elementi del neowelfarismo liberale, piegandone tuttavia l'orientamento verso obiettivi *sui generis*, che possono essere interpretati – a seconda dei punti di vista – come una socialdemocratizzazione della tradizione cristiano-popolare (Van Kersbergen e Hemerijck 2004) oppure come una «cristiano-democratizzazione» della socialdemocrazia (Seeleib-Kaiser, Van Dyk e Roggenkamp 2008). In entrambi i casi, la dimensione «liberale» rimane in ombra soprattutto per quanto riguarda le questioni attinenti al genere, all'orientamento sessuale, ai temi eticamente sensibili. La seconda etichetta è «conservatorismo progressista», coniata per denotare quelle formazioni politiche di centro o di centro-destra (incluse la CDU tedesca, il Partito popolare spagnolo o i *Moderaterna* svedesi) che hanno rotto con il thatcherismo e sono giunte ad adottare forme «deboli» di neowelfarismo liberale (Diamond 2011).

Un'illustrazione dettagliata e sistematica delle correnti interne al perimetro del neowelfarismo liberale va ben al di là dell'orizzonte di questo saggio. Si possono tuttavia

suggerire alcune prime indicazioni osservando le grandi famiglie politico-ideologiche presenti all'interno del Parlamento europeo. Una lettura sommaria dei manifesti programmatici dei principali raggruppamenti di partito in questa istituzione conferma che i punti centrali del neowelfarismo liberale sono accettati da quattro famiglie: l'Alleanza progressista dei socialisti e democratici; il Partito popolare europeo (democratico cristiano); l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa; e il Gruppo verde/ Alleanza libera europea. Nelle ultime due famiglie, tuttavia, troviamo alcuni partiti nazionali che ancora aderiscono al neoliberismo (come l'FDP tedesca) o che sposano ideologie ecologiste radicali, poco collegati quindi al neowelfarismo liberale. Rischiando eccessiva semplificazione (da sinistra verso destra), i termini che catturano le differenziazioni ideologiche emergenti all'interno della nuova sintesi ideologica sembrano essere (cfr. figura 1): neowelfarismo «liberal-egualitario» (enfasi su eguaglianza e opportunità); «social-liberale» (libertà e opportunità); «liberal-comunitario» (eguaglianza e comunità) e «conservatore progressista» (libertà e comunità).

Il Parlamento europeo ospita tre altri raggruppamenti partitici: ciò introduce il tema della competizione ideologica dall'esterno, cioè da parte di partiti che non aderiscono ai principi del neowelfarismo liberale. Una prima questione nasce riguardo ai conservatori britannici, la componente di gran lunga più importante del raggruppamento «Conservatori e riformisti europei». Secondo la maggior parte degli osservatori, il partito di Cameron va considerato ancora essenzialmente come «neo-conservatore»: tale partito rappresenterebbe il bastione più resistente di questa ideologia nell'Europa contemporanea (Bale 2012). È vero che le fondamenta ideologiche originarie del progetto *Big Society* possedevano caratteri innovativi rispetto sia al conservatorismo tradizionale sia al thatcherismo. Nei suoi scritti sul *Red Toryism*, Philippe Blond (considerato da alcuni come la controparte di Giddens nello stimolare il rinnovamento dell'ideologia di destra in Gran Bretagna) aveva fatto propri alcuni elementi del neowelfarismo liberale, specialmente nella sua variante comunitaria: la sfiducia nel libero mercato capace di auto-regolazione e nel capitalismo dei monopoli, il sostegno a una «visione civica» di *empowerment* comunitario e a un «nuovo localismo» imperniato su vivacità economica e forte coesione sociale (Blond 2010). Queste idee ebbero una certa risonanza nell'intorno delle elezioni del 2010; tuttavia, la piattaforma elettorale del Partito conservatore fu molto selettiva fin dall'inizio, e il suo flirt con il *Red Toryism* si è gradualmente indebolito, lasciando spazio al discorso tradizionale basato sulla massima «moralità e mercato», molto simile a quella dei Repubblicani statunitensi e perfino delle idee dei «Tea Party» (Bone 2012). Il neoconservatorismo può non esser più tanto «vegeto», ma è certamente ancora «vivo»: il neowelfarismo liberale non ha ancora vinto la guerra.

Un'altra fonte, forse più potente, di competizione ideologica dall'esterno proviene dai partiti neopopulisti di destra (raggruppati sotto il nome di Europa della libertà e della democrazia) e dalla sinistra estrema (Sinistra europea unita). Parafrasando Le Pen, il neopopulismo di destra è «socialmente di sinistra, economicamente di destra, ma soprattutto nazionalista» (Le Pen 2011). Il suo discorso è ambiguo e incoerente: da un lato enfatizza la «coesione», difende i diritti acquisiti, chiede nuove protezioni (e protezionismi); dall'altro lato protesta contro l'eccesso di tassazione, la burocrazia, la regolazione statale e si dichiara a favore di un'offerta di servizi non pubblici di comunità. La sua idea di solidarietà è esclusiva, circoscritta ai membri della comunità nazionale, regionale, locale, chiusa a ogni tipo di «straniero» e a ogni processo di «apertura», di integrazione sovranazionale e di globalizzazione. In molti Stati membri i partiti neopopulisti di destra hanno già conquistato un sostegno elevato e durevole e hanno cominciato a erodere la base sociale dei partiti *mainstream* di centro-destra e di centro-sinistra (Mudde 2007). In Italia, in Francia, in Olanda, e sempre di più anche nei paesi nordici, il potenziale di coalizione e/o di ricatto di questi partiti costringe le dinamiche di competizione elettorale, formazione dei governi e *policy-making* a scendere a patti con loro e dunque con le loro ideologie. Il radicalismo di sinistra è anch'esso in ascesa (March 2011).

Il suo discorso include da un lato appelli nostalgici ai vecchi tempi dei compromessi keynesiani nazionali e dell'internazionalismo operaio, dall'altro slogan anti-globalisti, critiche serrate della società dei consumi, proposte di decrescita e di ambientalismo radicale. Proprio come i populistici di destra, anche la sinistra radicale è contro l'Unione Europea, il mercato e la liberalizzazione dei commerci. La loro base sociale è meno stabile e omogenea di quella della nuova destra, ma questi partiti capitalizzano sulla crescente sfiducia politica e alienazione di significativi segmenti di elettorato, specialmente fra quei giovani che sperimentano precarietà sociale e lavorativa.

La crescente importanza politica delle formazioni populiste e radicali in molti sistemi partitici europei segnala l'emergenza di nuove linee di conflitto intorno al tema dell'integrazione europea nonché alla difesa/riforma dello status quo distributivo. La presenza di questi «nuovi» concorrenti elettorali esterni ha buone probabilità di generare incentivi ulteriori alla differenziazione ideologica interna al perimetro del neowelfare liberalo. La strategia discorsiva di François Hollande nella campagna elettorale del 2012 (un tentativo, come si è detto, di formulare una variante socialista egualitaria del nuovo paradigma) può essere considerata come un segno evidente di questa dinamica.

Nonostante la propria crescente salienza all'interno del discorso politico delle principali famiglie nel Parlamento europeo, il neowelfare liberalo non è (ancora?) stato

capace di produrre incentivi per una efficace alleanza interpartitica. Vandembroucke (2012) ha recentemente evocato (e raccomandato, nel suo ruolo di *broker* politico-ideologico) lo scenario di un compromesso storico tra i social-democratici, i popolari e i liberali europei a sostegno della prospettiva dell'investimento sociale. Un passo in questa direzione potrebbe avere un impatto significativo nelle varie arene sovranazionali e contribuire a dare maggiore risalto al dibattito in corso sulla crisi economica e finanziaria. Anche se ideologicamente è fattibile, tale scenario non sembra tuttavia essere alla portata degli attuali attori politici presenti nell'attuale legislatura del Parlamento di Strasburgo.

CONCLUSIONI

La tesi di questo saggio può essere così riassunta: l'approccio neoliberista ha registrato una parabola di influenza nel discorso sul welfare la quale si trova attualmente nella sua fase discendente; nel contempo, si è gradualmente affermata una nuova sintesi ideologica che ho definito «neowelfarismo liberale», volta a combinare in modo creativo spunti tratti dalla tradizione liberale e da quella socialdemocratica per elaborare una nuova concezione della natura e del ruolo dello Stato sociale in un contesto economico sempre più basato sulla conoscenza e sempre più aperto. Il neowelfarismo liberale mantiene al proprio interno non solo il nucleo centrale del «liberalissimo», ossia la tutela della libertà negativa, ma anche alcuni elementi centrali dei vari «liberalismi» (come le nozioni di eguaglianza di opportunità, non discriminazione, «individualità», efficienza del mercato e economia aperta). Nello stesso tempo il welfarismo neoliberale include al proprio interno anche elementi centrali della tradizione socialdemocratica: solidarietà, redistribuzione, inclusione, universalismo e così via. Sappiamo che, anche nel momento di massima ascesa del neoliberismo, quest'ultima tradizione ha mantenuto la propria centralità nel contesto scandinavo; e che essa ha giocato un ruolo di primo piano nell'elaborazione filosofica del paradigma egualitarista liberale all'interno dell'accademia anglo-americana.

Quali fattori hanno promosso la transizione dal neoliberismo al neowelfarismo liberale? Le ideologie sono artefatti simbolici a cavallo tra la sfera filosofica e la sfera della politica pratica. Sulla base di questa connotazione del concetto di ideologia, ho suggerito una spiegazione basata sugli stimoli provenienti dal dibattito sviluppatosi all'interno della filosofia politica e, più in generale, «pubblica» del mondo anglosassone, nelle trasformazioni strutturali che hanno attraversato la società, l'economia e la politica europea a partire dagli anni Novanta e, infine, nel fallimento del neoliberismo in quanto tale nel fornire risposte adeguate alle nuove

sfide. La protezione sociale è stata ed è ancora un pilastro fondante dello *European way of life*. Lanciando un attacco aggressivo (sotto il profilo simbolico, politico e finanziario) a tale pilastro (pensiamo al discorso sul cosiddetto «smantellamento» del welfare), i neoliberisti hanno probabilmente commesso un peccato di *hybris*. Dopo tutto, all'inizio degli anni Novanta, al colmo della parabola ascendente, secondo l'Eurobarometro, maggioranze nazionali superiori al 90 per cento dei cittadini europei ritenevano che «la sicurezza sociale è una conquista importantissima della società moderna» e la maggioranza degli elettori era a favore del suo mantenimento (Ferrera 1993).

Il potenziale trasformativo del neowelfarismo liberale è fortemente vincolato oggi dall'intransigenza «rigorista» delle autorità economiche UE e dalla debolezza della dimensione sociale europea. Il nuovo discorso sul welfare, nonostante i numerosi «ponti» da esso lanciati verso i temi della crescita, della competitività, dell'occupazione, non è riuscito a scalfire (né ha sfidato in modo aperto) il prevalente consenso di matrice monetarista e di conservatorismo fiscale nella gestione dell'UME. Sulla scia della crisi stanno emergendo alcuni timidi segnali di un nuovo modo di pensare l'economia (Morel, Palier e Palme 2011), ma è decisamente troppo presto per fare previsioni sulla possibile maturazione di questi segnali. Le crisi offrono sempre opportunità di cambiamento ideal-programmatico: ma si tratta solo di opportunità che sta agli attori epistemici o politici cogliere oppure no (Hemerijck 2012). Durante la cosiddetta «età dell'oro», il paradigma keynesiano offriva ampi margini (in buona misura, li richiedeva) per una elevata complementarità tra le politiche economiche e quelle sociali. Inoltre, vi era una divisione del lavoro relativamente lasca e virtuosa tra *market-making* a livello sovranazionale e *market-correcting* a livello nazionale. Come è noto, le pressioni «di mercato» da parte di Bruxelles hanno gradualmente sovrastato l'autonomia degli stati nazionali sul fronte della «correzione di mercato». Le probabilità che il neowelfarismo liberale possa rafforzare le proprie radici culturali e istituzionali sono oggi fortemente limitate dalla camicia di forza dell'UME (delle sue regoli attuali di funzionamento) e delle asimmetrie istituzionali dell'architettura dell'Unione. Resta da vedere se il superamento della crisi dell'euro, un nuovo round di riforme istituzionali a livello UE e l'elaborazione di un nuovo paradigma di politica economica saranno capaci di creare spazio sufficiente per mettere in pratica le nuove «idee» sociali e dunque difendere la nuova sintesi ideologica da una pericolosa spirale di centrifugazione populista e radicale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Armingeon, K., Bonoli, G. (a cura di) (2006), *The Politics of Postindustrial Welfare States*, London: Routledge.
- Bale, T. (2012), *The Conservatives since 1945: The Drivers of Party Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Beech, M. (2006), *The Political Philosophy of New Labour*, London: Tauris Academic Studies.
- Béland, A., Cox, R.H. (a cura di) (2011), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford: Oxford University Press.
- Bergh, A., Erlingsson, G.O. (2009), Liberalizing without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 32, n. 1, pp. 71-93.
- Blond, P. (2010), *Red Tory*, London: Faber and Faber.
- Bone, J.D. (2012), The Neoliberal Phoenix: The Big Society or Business as Usual?, in *Sociological Research Online*, vol. 17, n. 2 [<http://www.socresonline.org.uk/17/2/16.html>].
- Cantillon, B., Vandenbroucke, F. (a cura di) (2013), *For Better, for Worse, for Richer, for Poorer. Labour Market Participation, Social Redistribution and Income Poverty*, Oxford: Oxford University Press.
- Cantillon, B., Verschuere, H., Ploscar, P. (2012), *Social Insurance and Social Protection in the EU*, Antwerp: Intersentia.
- Castles, F. et al. (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- De Ruggiero, G. (1977), *Storia del liberalismo europeo*, Milano: Feltrinelli [prima edizione 1925].
- Diamond, P. (2011), *The New «Progressive» Conservatism in Europe*, London: Policy Network.
- EC, European Commission (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, COM(1999) 347 final.
- Evers, A., Guillemard, A.M. (a cura di) (2012), *Social Policy and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Falkner, G. (2010), European Union, in Castles et al. (2010), pp. 292- 305.
- Ferrera, M. (1993), *EC Citizens and Social Protection*, Brussels: European Commission

- [http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_068_en.pdf]. Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2006), Friends, not Foes: European Integration and National Welfare States, in A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (a cura di), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press, pp. 257-278.
- Ferrera, M. (2008), Trent'anni dopo: il welfare state europeo fra crisi e trasformazione, in *Stato e mercato*, vol. 3, pp. 41-76.
- Ferrera, M. (2010), *Prefazione*, in L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Milano: RCS.
- Flora, P., Heidenheimer, A. (1981), The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in P. Flora, A. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books, pp. 17-34.
- Freeden, M. (1996), *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford: Clarendon.
- Freeden, M. (2008), European Liberalisms, in *European Journal of Political Theory*, vol. 7, n. 9, pp. 9-30.
- Freeden, M. (2012), Ideology and Political Theory, in *Journal of Political Ideology*, vol. 11, pp. 3-22.
- Gamble, A. (1994), *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, Basingstoke: Macmillan.
- Glossner, C.L., Gregosz, D. (a cura di) (2009), *60 Years of Social Market Economy Formation. Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung.
- Harvey, D. (2007), *Breve storia del neo-liberismo*, Milano: Il Saggiatore.
- Hausermann, S. (2010), *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C. (2001), The «Crisis» of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Analysis, in J.L. Campbell, O.K. Pedersen (a cura di), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Hemerijck, A. (2012), *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.
- Huo, J. (2009), *Third Way Reforms*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kildal, N., Kuhnle, S. (a cura di) (2005), *The Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, London: Routledge.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B., Kangas, O. (a cura di) (2012), *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: Policy Press.
- Kymlicka, W. (2011), *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford

University Press.

Laborde, C. (2002), The Reception of John Rawls in Europe, in *European Journal of Political Theory*, vol. 1, pp. 133-146.

Larsen, C.A., Goul Andersen, J. (2009), How New Economic Ideas Changed Integration and Globalization, in *Social Policy and Administration*, vol. 34, n. 1, pp. 44-63.

Leibfried, S. (2005), Social Policy: Left to Judges and Markets?, in H. Wallace, M. Pollack, A.R. Young (a cura di), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 250-278.

Le Pen, M. (2011), *Projet pour la France*, novembre [<http://www.marinelepen2012.fr/le-projet/>].

Lindbom, A. (2008), The Swedish Conservative Party and the Welfare State, in *Government and Opposition*, vol. 43, n. 4, pp. 539-560.

Magnette, P. (2009), The Fragility of Liberal Europe, in *European Political Science*, vol. 8, pp. 190-200.

March, L. (2011), *Radical Left Parties in Europe*, London: Routledge. Marlier, E., Natali, D. (a cura di) (2010), *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Brussels: P.I.E. Peter Lang.

Martí, J.L., Pettit, P. (2010), *A Political Philosophy in Public Life: Civic Republicanism in Zapatero's Spain*, Princeton: Princeton University Press.

Morel, N., Palier, B., Palme, J. (2011), *Towards a Social Investment State?*, Bristol: Policy Press.

Mudde, C. (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mudge, S. (2008), What is Neo-liberalism?, in *Socio-economic Review*, vol. 6, pp. 703-731.

Mueller, J.W. (2009), The Triumph of What (If Anything)? Rethinking Political Ideologies and Political Institutions in XX Century Europe, in *Journal of Political Ideologies*, vol. 14, pp. 211-226.

OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.

Palier, B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris: PUF.

Parfit, D. (1991), *Equality or Priority? The Lindley Lecture*, Lawrence: University of Kansas Press.

Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. (a cura di) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University

Press.

Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.

Rhodes, M. (in corso di pubblicazione), *Labour Markets, Welfare States and the Contemporary Dilemmas of European Social Democracy*.

Rueda, D. (2007), *Social Democracy Inside Out*, Oxford: Oxford University Press.

Sabel, C.F., Zeitlin, J. (a cura di) (2010), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F. (2009), Europe's Neo-liberal Bias, in A. Hemerijck, B. Knapen, E. van Doorne (a cura di), *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 228-234.

Schmidt, V. (2008), Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, in *Annual Review of Political Science*, n. 11, pp. 303-326.

Schmidt, M. (2010), Parties, in Castles *et al.* (2010), pp. 211-226.

Searle, J. (1995), *The Construction of Social Reality*, New York: The Free Press.

Seeleib-Kaiser, M., Van Dyk, S., Roggenkamp, M. (2008), *Party Politics and Social Welfare*, Cheltenham: Edward Elgar.

Steger, M.B., Roy, R. (2010), *Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Stjerno, S. (2005), *Solidarity in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stone, D., Denham, A. (a cura di) (2004), *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester: Manchester University Press.

Taylor Gooby, P. (a cura di) (2001), *Welfare States under Pressure*, London: Sage.

Vandenbroucke, F. (2012), *Europe: The Social Challenge. Defining the Union's Social Objective is a Necessity Rather than a Luxury*, OSE Opinion Paper n. 11, luglio.

Van Kersbergen, K., Hemerijck, A. (2004), Christian Democracy, Social Democracy and the Continental «Welfare without Work» Syndrome, in N. Ellison, L. Bauld, M. Powell (a cura di), *Social Policy Review 16*, Bristol: Policy Press, pp. 167-186.

ESTARÁ O FUTURO DA SOCIAL DEMOCRACIA NAS MÃOS DAS MULHERES?¹

WOULD THE FUTURE OF SOCIAL DEMOCRACY BE IN THE HANDS OF WOMEN?

Celia Lessa Kerstenetzky²

RESUMO: Contra o pano de fundo das transformações na base política dos estados de bem-estar contemporâneos, o artigo examina a hipótese de que as mulheres estariam se movendo para o centro de uma nova coalizão redistributiva, fornecendo suporte para o novo estado do bem-estar de “investimento social”. Esse processo seria o prolongamento de um anterior, o da penetração das mulheres na esfera pública (mercado de trabalho e política), cujo avanço esperado requer políticas típicas de investimento social. Estas políticas, por sua vez, são consideradas elementos críticos para a sustentabilidade do estado do bem-estar. O artigo revisa extensivamente os argumentos e a literatura empírica sobre os passos que levam à formulação completa da hipótese. Aparentemente, o conjunto de argumentos e evidências produzido parece corroborá-la; não obstante, o artigo também indica desafios e dificuldades que se podem antecipar com relação a um estado do bem-estar de investimento social de tipo *social democrata*.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Bem-Estar Social. Social Democracia. Mulheres. Política.

Artigo recebido em 09 de maio de 2017

¹ Uma versão anterior deste ensaio foi apresentada no painel fechado: “Comparing Redesign of Welfare Regimes to Understand Adaptation to Social Investment Perspective: Regional Trends and Domestic Stories” of the International Political Economy Research Committee, 2014 International Political Science Association Congress, 18-25 July, Montreal.

² Professora titular do Instituto de Economia da UFRJ, pesquisadora 1 do CNPq, diretora do CEDE (Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento), pós-doutora com louvor em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute (1998), doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ (1997), mestre em Economia pela UFRJ (1989), graduada em Economia pela Universidade Federal Fluminense (1980), pesquisadora visitante na Columbia University, no MIT, na Universidade de Illinois e na Universidade Pompeu Fabra em Barcelona e professora visitante na Universidade de Siena na Itália e no INAG em Cabo Verde.

ABSTRACT: Having in the background the transformations in the political base of contemporary welfare states, this article aims to study the hypothesis that women are moving into the center of a new redistributive coalition and giving support to the new welfare state of “social investment”. This process could be the development of a previous one, i.e., the women’s penetration in the public sphere (labour market and politics), which expected advance requires typical policies of social investment. These policies, in turn, are considered as critical elements to welfare state’s sustainability. This article reviews extensively the arguments and empirical literature about the steps that lead to the complete formulation of the hypothesis. Apparently the produced set of arguments and evidences might confirm it; nevertheless this article also shows challenges and difficulties that may be foreseen and are related to a *social democratic* welfare state of social investment.

KEYWORDS: Welfare State. Social democracy. Women. Politics.

INTRODUÇÃO

Uma nova constelação de necessidades sociais tem forçado a questão dos cuidados em direção ao centro da agenda do estado do bem-estar. As mulheres, as tradicionais provedoras de cuidados nas famílias, maciçamente entrando na força de trabalho, valores e normas de gênero em contestação senão em franca transformação, arranjos familiares mono-parentais proliferando e populações envelhecendo rapidamente com aumento expressivo do número de idosos dependentes -- todos esses fenômenos se associam ao que alguns observadores têm chamado de “crise dos cuidados”. E apesar de o velho estado do bem-estar ter sido, muito provavelmente, o principal disparador de muitas dessas mudanças, ele não parece adequado para respondê-las. De fato, reações de proteção social tradicionais parecem relativamente inócuas frente aos novos desafios colocados pela crise dos cuidados.

Em muitos casos, a adaptação tem sido lenta e ainda tentativa, e, em qualquer caso, mediada pelos culpados usuais da variação entre países, vale dizer: o desenho do estado de bem-estar, fatores culturais e socioeconômicos e, genericamente, instituições econômicas, sociais e políticas. Contudo, nas últimas duas décadas, uma nova maneira de pensar o estado de bem-estar

emergiu dos esforços de fazer sentido dos novos problemas, esclarecendo conexões causais e imaginando intervenções que possam melhor responder às necessidades identificadas (Morel, Palier & Palme 2012). Por exemplo, a ênfase tradicional em manutenção da renda foi substituída ou complementada por uma nova ênfase em provisão de serviços, refletindo o que tem sido denominado de “fase de ativação” do estado do bem-estar (Kerstenetzky 2012; Bonoli 2014). Essa nova ênfase, por sua vez, parece refletir a crença de que o compromisso do novo estado do bem-estar, em uma era de incertezas selvagens, deveria ser o incremento da produtividade agregada mais do que a garantia direta de bem-estar.

Contudo, o que é algumas vezes apresentado como um conjunto coerente de ideias de fato esconde variação importante: deveríamos estar nos referindo mais propriamente a diferentes modos de engajamento nessa nova maneira de pensar a provisão social. Como indicado por Morel, Palier and Palme (2012), é possível identificar atualmente pelo menos três variantes da assim chamada perspectiva do investimento social: uma variante neoliberal do tipo “fazer o trabalho valer a pena” (‘make work pay’ welfare), uma segunda, do tipo “fazer o trabalho valer a pena mais provisão focalizada de serviços” (‘third way’ welfare), e ainda uma terceira, de raiz social democrata, do tipo “provisão universal de serviço *cum* seguridade social orientada para ativação”³. Todas as variantes compartilham certas premissas com a chamada economia do lado da oferta (*supply side economics*), com sua ênfase nas forças produtivas, mas a vertente social democrata é eclética, pois inclui princípios típicos da economia do lado da demanda: reconhece a importância de transferências de renda e emprego público no setor de serviços sociais, de modo que, como na tradição Beveridgiana, alguma endogeneidade e capacidade de geração de recursos são diretamente atribuídas ao gasto social.

O foco deste artigo recairá sobre a vertente social democrata do investimento social, e, em particular, sobre as perspectivas abertas por ela para a sustentabilidade econômica e, especialmente, política do estado de bem-estar social democrata, com sua típica orientação para a igualdade. Na parte seguinte, apresentarei brevemente a lógica da sustentabilidade econômica atribuível à perspectiva social democrata do investimento social (ou PIS, para abreviar). As políticas de conciliação do trabalho com a família se destacam como parte integral e crucial da arquitetura da

³ Solga 2014 chama esta versão de “double liability welfare state”. Uma quarta variante poderia ainda ser identificada como a adaptação Bismarckiana da nova orientação para o mercado de trabalho, mas esta seria mais uma prática do que propriamente uma doutrina.

PIS na medida em que respondem aos novos problemas econômicos e fragilidades sociais. Nas partes seguintes, examinarei argumentos e evidências factuais relativos ao problema da sustentabilidade política do estado do bem-estar, tendo como base a economia política das políticas de conciliação família-trabalho e a exploração dos diferentes regimes de família-trabalho. Trata-se, em última análise, de investigar se o eleitorado e a agência política femininos são o lugar onde boa parcela de esperança pode ser depositada com relação à continuidade do experimento social democrata sob as desafiadoras circunstâncias da contemporaneidade. Na seção final, discuto implicações e provocações à narrativa proposta.

1. O ESTADO DO BEM-ESTAR PRODUTIVISTA: SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

A emergência da perspectiva do investimento social do estado do bem-estar tem sido considerada como a “melhor resposta” ao novo conjunto de fontes de insegurança de bem-estar que se tornou proeminente a partir do início dos anos 1980. Uma lista resumida incluiria inevitavelmente a revolução tecnológica e a reestruturação produtiva radical operada na indústria, implicando desemprego, redução relativa do setor industrial e concomitante inchaço do segmento de serviços, o qual deve ao mesmo tempo atender as necessidades do setor de tecnologia e a crescente demanda por todo tipo de serviços ao consumidor. Admitidamente, a globalização foi o disparador dessas transformações na medida em que estendeu a concorrência de mercado para a escala global e provocou a convergência geral aos parâmetros da nova “economia do conhecimento”. Domesticamente, um importante efeito colateral foi a deterioração dos mercados de trabalho, agora crescentemente dominados pelos empregos polarizados do setor de serviços, tornando a deficiência de qualificações – frequentemente associada a contratos precários, baixos salários e fraca sindicalização – um risco social agudo, e exibindo desemprego duradouro como outra de suas características distintivas. Desigualdade da renda do trabalho e pobreza no trabalho crescentes estão entre os efeitos negativos mais notáveis.

Acumulando-se à insegurança no mercado de trabalho estão as mudanças nas famílias: o aumento nas taxas de divórcio, os múltiplos arranjos familiares, a disseminação de famílias monoparentais ou formadas por um único indivíduo. Estas transformações prometem romper uma tradicional forma de garantia de bem-estar, o contrato familiar implícito entre o chefe de família masculino e a cuidadora feminina. Ademais, a entrada maciça de mulheres no mercado de trabalho

restringe ainda mais a provisão familiar de cuidados. Agravando esse movimento, as demandas de cuidado se intensificam com o envelhecimento das populações. Muitas mulheres lidam com as pressões crescentes adiando a maternidade, reduzindo a fecundidade, e/ou participando de modo precário no mercado de trabalho ou de todo se abstendo dele (uma opção que incide preferencialmente sobre as mulheres mais pobres) – o que dá testemunho da resiliência das normas tradicionais de gênero. Para completar, a intensificação da endogamia socioeconômica, isto é a formação de famílias a partir do casamento entre pessoas de condição socioeconômica semelhante, reforçou a segmentação societária e as desigualdades sociais. Novas fontes de desigualdades econômicas e pobreza, desta vez separando mulheres de distintas condições socioeconômicas e impulsionando a pobreza infantil, contribuiram para reconfigurar as sociedades contemporâneas.

Face às “falhas” de mercado e famílias, a provisão de bem-estar deveria ser garantida pelo *estado* de bem-estar que é, na terminologia de Esping-Andersen (1990), o terceiro pilar de provisão de bem-estar. Mas, evidentemente, o estado de bem-estar se encontra sob forte pressão ele também. De um lado, para o estado compensar a retração de mercados e famílias, recursos adicionais seriam necessários. O discurso de manutenção de renda enfrentaria resistência de contribuintes, dos negócios em particular, sobre quem a conta adicional recairia, os quais poderiam responder contraindo seu “esforço produtivo”. Essa pelo menos é a previsão de teorias do “*tradeoff*”, mesmo que o exame do gasto social das últimas décadas não confirme obstrução efetiva da expansão, desafiando a teoria da globalização e a previsão infalível de “corrida para o fundo”, ainda que reformas institucionais na seguridade social estejam de fato ocorrendo em toda parte (Kerstenetzky 2012, OECD 2012). Mas seria surpreendente se a expansão do gasto prosseguisse indefinidamente, especialmente quando confrontada com discursos fiscalistas e de austeridade, crescentemente dominantes. Por outro lado, enquanto parece claro de onde poderia partir a maior resistência à expansão do gasto social – das classes média e alta, responsáveis pela fatura da provisão de recursos – não é igualmente claro em termos que façam sentido nos dias de hoje de onde viria suporte abrangente para redistribuição de renda adicional de tipo tradicional (sobre isso falaremos ainda na próxima parte). Ao passo que os estados de bem-estar do pós-guerra repousaram sobre uma aliança de classes bem delineada, está longe de bem definida a coalizão que dará sentido e sustentará uma aliança política para que o estado do bem-estar pós-industrial faça o mesmo que o tradicional fazia.

É com a virada produtivista que a perspectiva do investimento social pretende reduzir a dissonância mencionada, modificando um jogo de soma zero em uma situação em que só há

ganhadores. A estratégia é transmutar a lógica do gasto em lógica de investimento. Isso se traduz num conjunto de políticas que ao mesmo tempo em que reduzem várias desigualdades sociais – na estrutura de oportunidades, nas esferas de segurança econômica e social, nos resultados em termos de bem-estar – promovem a atividade econômica e aumentam a produtividade. As políticas sociais são calibradas para estimular o emprego e a qualificação, um objetivo que sob a vertente social democrata (aquela que nos ocupará neste artigo) vai de mãos dadas com a segurança econômica e social e visa à igualdade. Um argumento central é então que as desigualdades de oportunidades, além de socialmente injustas, são um desperdício de recursos e capacidades produtivas valiosas, em vista das crescentes demandas de bem-estar. Mas o argumento de oportunidade é acompanhado da cláusula de que frente à incerteza que caracteriza a nova economia do conhecimento a garantia de segurança econômica e social é indispensável, dentre outros motivos certamente ainda mais dignos de atenção, para evitar desperdícios de capacidades produtivas humanas. Sob essa narrativa, a justiça social, *ex-ante* e *ex-post* do funcionamento dos mercados, se torna a lança do progresso econômico e o escudo que dele protege.

Entre as políticas centrais estão aquelas diretamente relacionadas ao mercado de trabalho, combinando benefícios de renda generosos (por exemplo, auxílio desemprego) com políticas ativas de promoção de qualificações, emprego público no setor de serviços sociais e educação abrangente e de qualidade⁴. Mas as políticas que me interessam nesse trabalho são as relacionadas à conciliação família-trabalho, que apóiam a vida familiar⁵. Em termos de uma perspectiva de investimento, creches e, de modo geral, cuidados externos para crianças, têm duas implicações cruciais: facilitam o emprego das mães (aqui incluídos os empregos de qualidade em tempo integral e com perspectiva de carreira) e possibilitam o aumento da “quantidade e qualidade” da população, contrapondo-se ao declínio das taxas de fecundidade para níveis inferiores ao de reposição populacional e ao deficiente início de escolarização das crianças de famílias de baixa renda. O suposto “myrdaliano” implícito aqui é que uma população altamente produtiva é um fator econômico crítico, especialmente em economias do conhecimento, para se realizar a expectativa de uma alta

⁴ Uma visão abrangente dessa abordagem pode ser encontrada em Morel, Palier & Palme eds. (2012). A principal influência é o trabalho mais recente de Esping-Andersen (1999, 2002, 2009).

⁵ O conjunto completo das políticas trabalho-família, segundo Morgan (2012), incluiria além de cuidados para idosos, cuidados para crianças, licenças parentais, políticas de trabalho em tempo parcial com horários apropriados de cuidados para crianças e pré-escolas, disponibilidade de contra-turno escolar, licenças decentemente pagas e longas (mas não longas demais).

longevidade com bons padrões de vida. Cuidados para idosos providos externamente e licenças parentais, outros tipos de intervenção que integram o pacote de conciliação família-trabalho, são também instrumentais para o emprego das mulheres. Eles garantem às mulheres tempo livre de custos implícitos, seja para trabalhar ou cuidar, ao mesmo tempo em que as mantém ativas. Ademais, a PIS também advoga a igualdade de gênero e está interessada na capacidade dessas políticas de promovê-la: além de atender a exigências de justiça, a igualdade de gênero tem um componente de investimento que é valioso também em um raciocínio produtivista, pois desigualdade de condições de todo tipo são um desperdício de capacidades produtivas e criativas.

O investimento social de tipo social democrata é tipicamente universalista. Ao lado de argumentos baseados em moralidade pública (direitos sociais), a lógica tradicional para o universalismo pode ser encontrada na incerteza (Kerstenetzky 2012), como, por exemplo, nas necessidades sociais e custos sociais em Richard Titmuss: do ponto de vista da autoridade pública, na medida em que não se sabe por antecipação onde e quando a má sorte incidirá e se ignora sua origem, a melhor forma de proteção é oferecer a prevenção mais extensiva e abrangente possível. Na narrativa do investimento social, o universalismo se apóia também em argumentos de expediência: ao se colocarem pessoas de diferentes ambientes sociais lado a lado no consumo conjunto de bens públicos, se equalizará ou minimizará suas discrepâncias de bem-estar e capacitações (uma preocupação notável aqui é com a qualidade dessa provisão) ao mesmo tempo em que se viabiliza a coleta de mais recursos para financiar a provisão pública e o benefício de alguns efeitos de incentivo. Entre estes últimos, é mencionado o fato de que desde uma perspectiva produtivista as crianças podem ser vistas como uma “externalidade social”; os custos de criá-las e desenvolvê-las são, contudo, incorridos pelas famílias (Esping-Andersen 2009): compartilhar esses custos com as famílias parece a decisão correta do ponto de vista público, independentemente de sua origem social, se as crianças são socialmente desejadas. Outro aspecto de incentivo é o compartilhamento de capital cultural e social entre crianças de origens sociais diferentes que frequentam centros de cuidados públicos e escolas públicas, elemento importante não apenas para melhorar as perspectivas de vida daquelas desprovidas de ambientes familiares e sociais estimulantes, como para gerar resultados agregados positivos, do ponto de vista econômico. O universalismo desponta como estratégia eficiente, em linha com a lógica econômica do investimento social.

Na medida em que melhora emprego e produtividade, o estado do bem-estar de investimento social adquire sustentabilidade econômica. Uma população não decrescente e produtiva deverá garantir a base fiscal sólida necessária para financiar as políticas redistributivas eficientes do (custoso) estado do bem-estar. Essa é em linhas gerais a estória do investimento social.

2. ESTADO DO BEM-ESTAR CENTRADO NAS MULHERES: SUSTENTABILIDADE POLÍTICA

Um argumento similar poderia ser feito em relação à sustentabilidade política do estado social sob os auspícios da PIS. Aqui seria preciso demonstrar que o mesmo conjunto de políticas que assegurariam a sustentabilidade econômica poderia – na verdade, deveria – também garantir sustentabilidade política. A premissa maior é que sendo as beneficiárias imediatas das políticas de trabalho-família, as mulheres se constituíam em um importante bastião político do estado social do investimento social. Uma questão a perquirir seria a transição das mulheres para a condição de agentes políticos, passando por questões de constituição de identidade, autoconsciência e ação política concertada. Aqui discutirei rapidamente a lógica situacional abstrata que configuraria esse caminho para, em seguida, reportar fatos estilizados que corroboram o apoio político das mulheres ao conjunto de políticas trabalho-família da PIS, as políticas de cuidado em especial.

O pano de fundo contra o qual esta investigação se coloca é a multiplicação de vulnerabilidades na era contemporânea e a correspondente fragmentação do apoio político ao estado do bem-estar. Trabalhadores industriais sindicalizados, em aliança inicialmente com classes rurais e em seguida com trabalhadores e classes médias urbanas, acomodados em uma coalizão política tipicamente liderada por partidos social democratas, se constituíram na base política do velho estado do bem estar de seguridade social, o qual respondia com um conjunto de políticas que atendiam primariamente às necessidades sociais desses grupos. Essa estratificação sociopolítica e as economias de pleno-emprego às quais correspondia não se encontram mais em lugar algum: as radicais mudanças econômicas e societárias das últimas décadas produziram efeitos na política do estado do bem-estar, ainda a serem plenamente avaliados, turvando, contudo, divisões e oportunidades de alianças inter-classes. O trabalho industrial encolheu e tem estado sujeito a condições e contratos diferenciados, contra o pano de fundo da crescente competição global por

ganhos de produtividade; o inchaço do setor de serviços multiplicou a heterogeneidade de condições e situações entre trabalhadores, dificultando a emergência de solidariedade entre eles; a forte concorrência de mercado, terciarização e crescente heterogeneidade são fatos conhecidos a dar inteligibilidade ao enfraquecimento dos sindicatos. Os eleitorados tradicionais de partidos que fortemente apoiavam o estado do bem-estar parecem estar evaporando (Morgan 2012, 2013, Bonoli & Reber 2010).

Na medida em que a PIS se apresenta como equação das novas necessidades sociais, e as políticas de conciliação se destacam, parece razoável supor que o fato de serem centradas nas mulheres fará delas um ponto de atração para o eleitorado feminino. E ao passo que as mulheres não são evidentemente um contingente homogêneo de eleitores, parece, contudo, plausível supor que por conta de diferenças de gênero (vale dizer, diferentes representações dos papéis sociais de mulheres e homens) o grau de heterogeneidade entre mulheres e homens é maior do que entre as mulheres no que se refere à prioridade de políticas que incidam sobre os papéis de gênero. Experiências compartilhadas e expectativas sociais diferenciadas, na medida em que se cristalizam em normas sociais – por exemplo, a norma de que a mulher é quem deve cuidar – dão conta de boa parte das diferenças. Na medida em que as mulheres estão entrando com força no mercado de trabalho (uma importante mudança de identidade), a questão do cuidado e outros obstáculos proeminentes ao emprego se tornam preocupações objetivas para elas. Ademais, como parceiras dos homens na sustentação financeira das famílias, as mulheres passam a contestar o substrato objetivo de normas de cuidado tradicionais (uma nova consciência?). Politicamente, várias conseqüências parecem plausíveis de se esperar: primeiro, que as políticas de bem-estar orientadas às mulheres, dentre elas as políticas de conciliação, figurem entre as prioridades das mulheres; e segundo, na medida em que partidos de esquerda são os que tradicionalmente advogam essas políticas, as mulheres votariam neles em proporção talvez superior aos homens; terceiro, mulheres precisariam de mulheres representantes e de modo geral mulheres políticas para que suas perspectivas e reivindicações sejam levadas à esfera política; quarto, e como uma condição para o anterior, deve existir um alinhamento de prioridades entre as mulheres políticas e o público feminino de eleitores; e quinto, pode haver oportunidade para uma nova aliança política gênero-idade ao nível do eleitorado, entre os idosos e as mulheres cuidadoras/trabalhadoras, tornando as mulheres políticas representantes potenciais de idosos. Em suma, as mulheres podem ser as novas protagonistas de uma versão atualizada da clássica teoria dos recursos de poder do estado de bem-

estar (Bonoli & Reber 2010), uma nova força política que conduzirá boa parte das mudanças necessárias (ação política).

Que grau de realismo podemos atribuir a essa reconstituição lógica? Se essas coisas estão de fato acontecendo, como estariam acontecendo?

Felizmente, a literatura empírica relativa a muitos desses problemas é prolífica e vem crescendo, especialmente a partir de fins da década de 1990. Suas origens remotas remontam às literaturas sobre o estado do bem-estar e feminista. Desde a reabilitação do estado do bem-estar de seu exílio patriarcal, levada a cabo por estudiosas revisionistas feministas a partir do final dos anos 1980 (Hernes 1987⁶), que por sua vez convergiu com a lenta aproximação da literatura *mainstream* sobre o *welfare state* a temas de família e gênero (Esping-Andersen 1999, 2002, 2009), tem havido atenção crescente à intersecção (Borschorst & Birte 2002). Meu interesse é avaliar se a sustentabilidade política da PIS é uma expectativa razoável à luz dos fatos conhecidos.

A partir da discussão clássica sobre representação levada a cabo por Hannah Pitkin (1967), analistas feministas tomaram as categorias de representação descritiva e substantiva para assinalar o imperativo de mulheres serem representadas por mulheres (representação descritiva) para que seus interesses e prioridades substantivas sejam avançados nas esferas representativas do sistema político (Philips 1995, 1998). Essa crença tem sido substanciada por um conjunto expressivo de trabalhos empíricos, e a evidência não se restringe aos países desenvolvidos (Campbell, Childs & Lovenduski 2009 provê uma revisão dos achados). Ademais, a partir de um estudo levado a cabo na África Sub-Sahariana, há indicação de influência positiva da representação política das mulheres sobre o engajamento de mulheres na política de um modo geral (Barnes & Burchard 2012), fornecendo suporte para a idéia de que a política se torna mais interessante para as mulheres na medida em que seus interesses estejam de fato ecoando na esfera política. Outro conjunto de estudos tem enfatizado a necessidade de uma massa crítica de mulheres para que o gênero faça de fato diferença nos corpos políticos representativos: algo entre 25-35 por cento de membros no parlamento (Dahlerup 1988, confirmado no estudo de Barnes & Burchard 2012, para uma revisão da literatura ver Childs & Krook 2008), ainda que alguns estudos sugiram que mesmo com níveis de representação simbólicos, a presença de mulheres é sentida substantivamente mesmo que não

⁶ Hernes cunhou o termo “estado amigável às mulheres” (women-friendly state), “um estado que não forçaria escolhas mais difíceis sobre as mulheres que sobre os homens, ou permitira tratamento injusto com base no sexo” (p.15), tendo em mente o estado típico da Escandinávia.

muito efetiva (Taylor-Robinson & Heath 2003)⁷. E apesar de serem os partidos à esquerda do espectro político os que usualmente avançam esses interesses e perspectivas, permanece uma perceptível diferença de prioridades entre homens e mulheres políticos dentro do mesmo partido mesmo quando controladas outras fontes de variação, indicando que gênero importa (Campbell, Childs & Lovenduski 2009).

Empiricamente, esses interesses parecem orbitar em torno de questões de bem-estar e direitos das mulheres. Há evidência substancial de saliência de questões de bem-estar variando desde apoio a educação, saúde, desenvolvimento infantil e políticas de família a direitos das mulheres em geral, seja para o mundo desenvolvido, seja o menos desenvolvido, especialmente Índia e América Latina (Bolzendahl & Brooks 2007, Gibson 2012, Taylor-Robinson & Heath 2003, Avelar 2001, Romero 2014). É de se destacar um estudo sobre a província indiana de Kerala, que mostra a preferência pela agenda de bem-estar também em contextos participativos e mesmo na ausência de uma massa crítica de mulheres ao nível dos parlamentos, sugerindo que a redistribuição é mais efetiva quando as mulheres estão mais envolvidas na política (Gibson 2012). Ademais, ao longo das últimas três décadas, os interesses das mulheres têm se concentrado crescentemente em políticas de conciliação, com alguma coincidência com perspectivas de igualdade de gênero (Caiazza 2004, Bolzendahl & Brooks 2007 é uma revisão de muitos dos trabalhos). De fato, enquanto o sufrágio feminino e os movimentos de mulheres são amplamente percebidos como importantes disparadores políticos do gasto social no pós-guerra e mesmo antes (Orloff 1996, Orloff 2010, Annesley 2007, Pierson 2006, Hobson and Lindholm 1997, Sainsbury 2001), cuja expressão emblemática é a introdução de políticas de família em muitos países ainda nos anos 1940 (por exemplo, as prestações familiares), a crescente participação política feminina através do voto e da representação nas últimas décadas tem sido positivamente associada com, e mesmo um fator chave para, o gasto do tipo PIS e a expansão das taxas de cobertura de creches e licenças parentais (Morgan 2012, 2013, Naumann 2012, Bonoli & Reber 2010, Caiazza 2004).

O alinhamento de prioridades entre as mulheres políticas e a massa do eleitorado feminino tem sido confirmado em trabalhos empíricos, apoiando a hipótese de que “mulheres votam em

⁷ O estudo de Taylor-Robinson e Heath recolhe evidência de representação descritiva em países desenvolvidos, mas apresenta também o caso de Honduras (com baixa proporção de mulheres políticas) que confirma o fato estilizado. Temos evidência de iniciativa legislativa também para o Brasil. Com um nível diminuto de participação no Congresso (inferior a 9%), as mulheres políticas brasileiras são bastante ativas, especialmente em questões relacionadas a bem-estar. Cf. Romero (2014).

mulheres”. De modo geral, no entanto, parece haver significativa superposição entre fatores ideológicos e de gênero (Campbell, Childs & Lovenduski 2009). De fato, há apoio empírico, ao menos para países desenvolvidos, para a tese de que estaria ocorrendo uma nova discrepância política de gênero (*new gender political gap*): as mulheres, eleitoras tradicionalmente conservadoras, começaram a se deslocar para a esquerda a partir dos anos 1980, chegando a superar os homens em sua preferência por partidos de esquerda (Abendschon & Steinmetz 2014; Morgan 2012; Morgan 2013).⁸

Aparentemente, um fator de aceleração da participação política das mulheres e de seu deslocamento em direção a preferências políticas não conservadoras teria sido o incremento de sua participação econômica a partir dos anos 1970, como vários estudos indicam (Stockemer & Byrne 2011; Bolzendahl & Brooks 2007; Abendschon & Steinmetz 2014). Nesse sentido, necessidades urgentes e intensas inclinaram as mulheres a pressionar por serviços sociais, desse modo configurando um novo grupo de interesse ao qual as mulheres políticas responderam com destaque: de fato, crescentes taxas de participação econômica foram secundadas por crescente participação política e estas, por sua vez, se associaram a crescente gasto social em muitos países desenvolvidos, inclusive de tipo universalista (Bolzendahl & Brooks 2007; Orloff 1996). Mas foram os partidos de esquerda que lideraram a expansão: embora historicamente a relação entre partidos de esquerda e sindicatos e mulheres políticas/trabalhadoras não tenha sido linear, os partidos de esquerda foram os primeiros a encorajar a participação política das mulheres as quais, uma vez nos partidos, foram capazes de sensibilizar a liderança partidária para projetar políticas orientadas para as mulheres para um lugar de destaque na agenda partidária (Naumann 2012; Morgan 2012; Barnes & Burchard 2012; Caul 1999). Alguns estudos recolhem evidência de que partidos de centro-direita começaram a seguir essa linha (Naumann 2012; Morgan 2012, 2013), mas a força da esquerda parece ser uma influência contínua (Bonoli & Reber 2010). De todo modo, fatores como o enfraquecimento das divisões religiosas na esfera pública e a crescente participação no mercado de trabalho podem ter voltado as mulheres na direção de partidos de esquerda, igualdade social, normas de gênero igualitárias e apoio para gasto social adicional (Morgan 2013; Naumann 2012). Em particular, a força de partidos religiosos parece estar negativamente associada aos níveis de gasto público com creches (Bonoli & Reber 2010).

⁸Outras desigualdades políticas presentes na literatura são o menor interesse por, e engajamento em, política por parte das mulheres, as quais persistem. Ver Chibber 2002 para comparações internacionais.

Por fim, essas mudanças comportamentais e de visão de mundo por parte das mulheres recentemente passaram a integrar os cálculos estratégicos de vários partidos políticos. Se é verdade que as políticas orientadas para as mulheres, em especial as políticas de conciliação, são peças tradicionais do mosaico doutrinário de partidos social democratas, o fato de que o apoio feminino tem se tornado crucial, na medida em que mais mulheres participam politicamente (boa parte votando na esquerda) enquanto o eleitorado tradicional se desfaz, tornou essas políticas atraentes para outros partidos (Morgan 2012). De fato, a feroz competição pelo voto feminino tem promovido essa agenda desde o final dos anos 1990: os partidos europeus à direita do espectro político, mas também partidos social democratas tradicionalistas como o Labor britânico, conceberam e implementaram estratégias como o recrutamento de mulheres, promoção de mulheres à liderança, adoção de cotas e metas, e alteração de plataformas eleitorais para incluir as políticas de conciliação família-trabalho (Morel et al. 2012; Morgan 2012; Morgan 2013; Naumann 2012). O caso do New Labor é emblemático (Morgan 2012). Na eleição de 1997 que deu ao New Labor vitória maciça, este abertamente favoreceu candidatas mulheres, assim obtendo o voto feminino; no Parlamento, essas mulheres iniciaram um processo frenético de produção legislativa em um impressionante caso de mudança de paradigma que alterou dramaticamente a paisagem das políticas de família na Grã-Bretanha. De modo geral, estudos mostram que a crescente competição pelo voto feminino e as mudanças relacionadas na política eleitoral, sendo consequência de poderosas forças como o crescente empoderamento público e privado das mulheres e o declínio de identidades religiosas e de classe, são os vetores principais por trás das mudanças recentes no estado de bem-estar na direção da adoção de políticas de família-trabalho (Morgan 2012).

É interessante ainda notar que enquanto alguns estudos apontam uma forte competição por recursos em estados do bem-estar pouco desenvolvidos entre políticas de cuidado para crianças e políticas voltadas para os idosos, como as aposentadorias, sugerindo a clivagem geracional como uma característica do novo estado do bem-estar a dificultar seu direcionamento para as novas políticas de conciliação (Bonoli & Reber 2010), outros revelaram que a proporção de idosos na população estaria forte e positivamente associada com a representação política feminina (Bozendahl & Brooks 2007) – embora neste caso não esteja claro se seria por conta da maior sensibilidade das mulheres às necessidades dos idosos ou às suas próprias necessidades de conciliação de cuidados com o trabalho pago (ibidem). Em qualquer caso, este último trabalho também observou que as mulheres políticas exercem um alto grau de influência sobre o gasto do

estado de bem-estar, apenas ligeiramente inferior ao efeito da proporção de idosos (eleitores tradicionais do *welfare state*) na população.

3. PREFERÊNCIAS DAS MULHERES E RESULTADOS: ESTADO DO BEM-ESTAR OU CULTURA?

A convergência de políticas promovida pela competição eleitoral não foi necessariamente na direção de uma PIS social democrata. Esta inclui uma preocupação com equidade de gênero que não é consensual entre as comunidades de formuladores de políticas sociais.

O matrimônio da literatura de regimes de bem-estar com o feminismo simpático ao *welfare state* deu à luz uma melhor compreensão da variedade de regimes de cuidado, do fulcro da crise de cuidados e respostas de políticas públicas. Em cada país/regime, a representação da crise e o cardápio de respostas foram mediados por fatores religiosos e culturais impregnados na arquitetura do estado do bem-estar e dos discursos públicos dominantes, aproximando ou afastando, conforme o caso, questões atinentes às mulheres de uma perspectiva de igualdade de gênero. De fato, três distintos regimes de cuidado foram identificados, em um gradiente de perspectivas maternalistas a cegas a gênero a equalizadoras de gênero, segundo suas políticas reforcem papéis tradicionais de gênero, se abstenham de interferir na divisão doméstica do trabalho não pago ou estimulem uma divisão igual de trabalho pago e cuidados entre homens e mulheres (ver Orloff 1996, Borchorst & Birte 2002, Annesley 2007). Esse ramo da literatura é especialmente útil para jogar luz sobre fatores contextuais que assistem à formação de preferências políticas das mulheres e à produção de resultados objetivos com relação às intervenções de conciliação trabalho-família.

Por seu turno, teóricas feministas advertem que políticas orientadas para mulheres não coincidem perfeitamente com os interesses de gênero, especialmente equidade de gênero (Orloff 1996; Borchorst & Birte 2002). A agenda cheia de igualdade de gênero é ambiciosa: ela reivindica que pelo menos três desigualdades sejam eliminadas, a saber, na representação política, onde as mulheres estão menos presentes que os homens; no mercado de trabalho, onde as mulheres recebem salários mais baixos e têm acesso mais difícil a empregos de qualidade e posições de prestígio; e na família, onde a maior parte do trabalho não pago recai sobre elas. Diferentes modelos normativos de estados do bem-estar (na medida em que diretamente atendem a falhas de mercado

e das famílias) são variadamente sensíveis e responsivos a essas demandas. Por exemplo, alguns podem enfatizar as mulheres como cidadãs-trabalhadoras, enquanto outros as favorecem como cidadãs-cuidadoras e outros ainda advogam igualdade no trabalho pago e não pago. Cada modelo tem o seu conjunto de políticas de mulheres e evidentemente os resultados destas variam em função do modelo adotado: cidadãs-trabalhadoras, cidadãs-cuidadoras, ou cidadãs-trabalhadoras e cuidadoras (see Orloff 1996; Fraser 1997, apud Borchorst & Birte 2002). Assim, enquanto o primeiro modelo pode resultar em alguma igualdade no mercado (igualdade de participação) na medida em que seu pacote de conciliação destaca o emprego das mães (creches e licenças parentais), o modelo da cidadã-cuidadora se volta para mães que ficam em casa ao garantir-lhes direitos à proteção social e benefícios monetários e o terceiro modelo responde à igualdade no mercado e na família, pois não apenas facilita o emprego feminino como também se propõe a equilibrar o trabalho não pago, garantindo licenças aos pais e trabalho flexível para homens e mulheres. O terceiro modelo em sua forma plena, que apela simultaneamente às sensibilidades social democrata e feminista, não existe em nenhum lugar: os países nórdicos, os mais próximos de sua realização, ainda convivem com assimetrias no mercado de trabalho (homens no setor privado, mulheres no setor público, por exemplo) e na família (mulheres gastam mais horas em trabalho doméstico e retiram a maior parte da licença parental) apesar de exibirem o mais extenso conjunto de medidas de igualdade de gênero em seu repertório de políticas amigáveis às mulheres (Orloff 1996; Borchorst & Birte 2002). De fato, alguns estudos indicam que normas culturais ainda pesam fortemente (Busdig, Misra & Boeckmann 2012; TAMILINA & TAMILINA 2014).

Empiricamente, o que se sabe sobre a conexão entre desenho do estado do bem-estar e resultados de gênero? Evidentemente, tudo depende de como definimos os resultados, a igualdade trabalho pago e não pago sendo uma das possibilidades. Assim, se por um lado, a provisão de creches e licenças parentais aparece positivamente associada à presença de mães no mercado de trabalho, no trabalho empírico de Keck e Saraceno (2013), Geist (2003) reuniu evidência de que a tricotomia usual de regimes impacta a divisão doméstica do trabalho, uma variável chave na perspectiva da igualdade de gênero. Em particular, essa divisão se mostra mais equilibrada nos países de tradição social democrata do norte da Europa e menos na Europa continental familista. TAMILINA e TAMILINA (2014) mostram que a simetria na alocação do trabalho doméstico entre homens e mulheres é alcançada via dois tipos de intervenção, uma afetando valores (educação e políticas de mercado de trabalho), a outra facilitando o exercício dessas normas (creche ou políticas

de alívio à pobreza), e ainda que o uso exclusivo de apenas uma delas tem conseqüências negativas. Salários mais elevados para as mães aparecem associados à presença de creches e licenças parentais, desde que uma cultura propícia de escolha equitativa também esteja presente, como notado por Budig, Misra & Boeckmann (2012).

Desse modo, regimes de estado do bem-estar parecem fazer a diferença quando se trata de resultados de gênero, mesmo que não esteja claro em que medida os regimes estão formando preferências ou meramente refletindo/reforçando certas visões culturais preexistentes. É possível que as duas causalidades estejam operando em simultâneo. De fato, um elemento de apoio à hipótese de que o desenho do estado do bem-estar exerceria uma influência considerável vem de trabalho empírico comparativo, contrastando países seja em termos de diferenças observadas ao nível dos indivíduos seja ao nível do país. Esse trabalho observou que fatores contextuais pesam mais. Por exemplo, fatores como o desenho do estado do bem-estar jogam papel mais importante do que a barganha ao nível dos casais na determinação da divisão do trabalho doméstico não pago (Geist 2003). Evidentemente não se pode descartar a influência da cultura, já que fatores culturais operam seja no nível dos indivíduos seja dos países, mas, neste último caso, sua incidência é filtrada (modificada/reforçada) por poderosos elementos macro-institucionais que podem ser reconstituídos, a dinâmica política e o desenho do *welfare state* aqui incluídos. De fato, a análise de Morgan de países europeus de distintas tradições familiares provê descrição densa da mudança recente de trajetória em direção a políticas de conciliação levada a cabo por estados de bem-estar conservadores – embora também indique que a cultura tradicionalista de algum modo se infiltrou nas novidades recentes. A Alemanha e a Holanda, dois países de tradição familista, se deslocaram rapidamente em direção à promoção do emprego feminino ao longo dos anos 2000, mas o objetivo de equidade de gênero não se destacou como impulsionador da mudança de atitude, perdendo destaque para outras preocupações mais consensuais, como pressões demográficas (alarmante queda da fecundidade na Alemanha) ou fiscais (crescimento descontrolado das aposentadorias na Holanda) (Morgan 2013; Naumann 2012). Apesar de a equidade de gênero não ter emergido no discurso público dominante nesses países, a participação de mulheres políticas, especialmente no nível executivo, foi crucial para as mudanças acontecerem, como também o foi a habilidade dessas mulheres de advogar práticas equalizadoras em termos outros que não os de igualdade de gênero (Naumann 2012). Alguns observadores veem otimisticamente nas transições recentes do modelo

do homem chefe de família para o modelo do trabalhador adulto uma janela de oportunidade para a agência política das mulheres e o avanço da agenda de igualdade de gênero (Annesley 2007).

Como um último ponto, se é verdade que o envolvimento com o cuidado é um ingrediente importante por trás da abstinência ou assimétrica participação das mulheres na esfera pública, a desigualdade econômica, em si mesma um fator contextual, é ainda outro. E ao passo que o estado do bem-estar pode detectar e dirimir o problema no caso do cuidado, as desigualdades econômicas apresentam um desafio sutil quando tomam a forma de *solução* para o problema dos cuidados.

Em geral, o mais pobre de ambos os sexos costuma fazer mais trabalho doméstico do que os mais ricos, e isso também é verdade para mulheres pobres e ricas (Heisig 2011). Parte do problema é o acesso desigual a tecnologias poupadoras de tempo, mas a outra parte é a desigualdade econômica como se apresenta em mercados de trabalho com baixa regulamentação (ibidem). Esta encontra expressão na polarização que confronta mulheres mais ricas com mulheres pobres que se ocupam dos cuidados seja no serviço doméstico para outras famílias seja fora de casa a baixos salários. Nos mercados de trabalho com baixa regulamentação típicos de estados de bem-estar liberais, as mulheres pobres ingressam no mundo do trabalho pela porta de entrada do setor de serviços ao consumidor, onde, na ausência de provisão pública, as creches privadas (ou o cuidado informal) proliferam, ali encontrando inserção precária e baixa remuneração. Com os baixos salários e diminutos custos do trabalho, as despesas com creches privadas podem se acomodar a virtualmente qualquer orçamento. O paradoxo aparente é que em estados do bem-estar cegos a gênero e com fraca regulação, como o norte-americano, a cobertura de cuidados infantis é quase tão extensiva quanto em estados de bem-estar amigáveis às mulheres com elevada despesa pública em creches (Bonoli & Reber 2010). Mas no primeiro caso, a cobertura repousa sobre uma desigualdade econômica fundamental, que deprime as perspectivas econômicas de mulheres pobres.

Assim sendo, parece possível haver cobertura de cuidados com gasto público ou privado, e também ter as mães trabalhando em todos os estratos de renda, mas com qualidade de serviço de cuidado proporcional à capacidade de pagamento e raízes na precária inserção de mulheres pobres no mercado de trabalho como características distintivas da opção privada. A igualdade de gênero de participação econômica pode conflitar com outros objetivos desejados, incluindo igualdade econômica e a igualdade de chances de vida entre crianças de diferentes ambientes sociais, como a facultada por uma educação infantil de qualidade universal. De novo, o desenho do estado do

bem-estar parece fazer diferença, pois pode exercer algum controle sobre o mercado de trabalho e prover serviços sociais de qualidade, incluindo a oferta de oportunidades para bons empregos para mulheres que entram no mercado de trabalho através da porta de entrada de serviços como as creches. O lado sombrio é que, alternativamente, o estado de bem-estar pode tornar mais difícil ter todas as mulheres do mesmo lado político caso opere em colaboração com as desigualdades econômicas.

4. DISCUSSÃO

A perspectiva social democrata do investimento social entrevê um casamento duradouro entre justiça social e progresso material. Muito depende, seja materialmente seja simbolicamente, do conteúdo de verdade das consequências econômicas esperadas, o que dei como assegurado neste ensaio. Contudo não há garantia. Antes de tudo, o crescente risco sistêmico associado à esmagadora presença do capital financeiro desregulamentado em nosso capitalismo patrimonial (Piketty 2014) é como uma espada de Dâmocles a ameaçar nossas melhores aspirações, embora se possa argumentar que a PIS possa exercer alguma forma de repressão sobre essa ameaça. Mas boa parte parece depender, mesmo que não exclusivamente, de as mulheres reconhecerem na PIS social democrata interesses e perspectivas próprias e se mobilizarem politicamente para promovê-la.

Enquanto a orientação para as mulheres das estratégias de investimento social varia entre os regimes de cuidados, foi possível observar alguma convergência às iniciativas de trabalho-família nas reformas recentes. A aparente convergência esconde, contudo, uma não desprezível negociação entre visões progressistas e traços culturais resilientes, tornando compromissos e recursos à retórica estratégias bastante comuns por trás dos avanços. Por enquanto, o produtivismo promete avançar a justiça e a política de poder está promovendo agendas mais substantivamente comprometidas. E as mulheres aparecem como a ligação crucial para que as afinidades eletivas apareçam. Mas o que acontecerá se a combinação química falhar? E se *tradeoffs* surgirem e, antes ainda, quais as chances de aparecerem?

Em primeiro lugar, é preciso notar certo número de paradoxos cuja solução depende da ajuda da mão visível do estado de bem-estar. Em primeiro lugar, o produtivismo da PIS significa maior mercantilização dos cidadãos, um resultado que contrasta fortemente com o compromisso clássico da social democracia com a desmercantilização. Mas a agenda parece propor a

mercantilização para melhor desmercantilizar, isto é, mais e melhor inserção no mercado de trabalho dos cidadãos para que o welfare state possa prover mais serviços desmercantilizados, incluindo com ênfase crescente, os serviços de cuidado. Analogamente, a PIS assume a promoção da justiça social para estimular o avanço material, isto é, serviços promotores de capacitações para tornar mais produtiva e criativa a força de trabalho. Essa parece ser a condição material de possibilidade para permitir avanços no bem-estar social. Um terceiro alinhamento de adversários prováveis é o que se dá entre interesses individuais ou de grupos e interesses abrangentes, via a tradução dos interesses das mulheres em interesses gerais, uma vez que os cuidados se tornem o centro da PIS e a nova fronteira da igualdade (bandeira clássica da social democracia). E um quarto parece ser o alinhamento entre a política de poder e a política ideológica, quando a democracia política, via competição eleitoral pelos votos desalinhados como o voto das mulheres nas últimas décadas, alcança resultados de democracia social. Enquanto os direitos sociais forem campeões eleitorais, e a pedagogia normativa do estado do bem-estar for um fator por trás da formação de preferências políticas, esse resultado não chegará a surpreender.

Contudo tensões diretas devem surgir. A mercantilização pode ser uma estratégia material apropriada para a promoção de desmercantilização. Mas o que dizer de efeitos secundários negativos, como o aprofundamento do etos de mercado, de incentivos? E o que dizer ainda das desigualdades econômicas que devem emergir como consequência de um domínio mais extenso dos mercados? Essa perspectiva confronta o investimento social com a social democracia. Ademais, investimento social e feminismo não fazem par perfeito: uma perspectiva da diferença, por exemplo, reivindica o direito das mulheres de privilegiar a dedicação ao espaço doméstico ao invés do trabalho externo, expectativa que encontra abrigo no modelo da cidadã-cuidadora mencionado anteriormente. De modo relacionado, social democracia e feminismo não coincidem confortavelmente: enquanto a social democracia prioriza a igualdade social, algumas versões do feminismo podem priorizar a diferença, e estes objetivos podem conflitar na vida real e tornar pouco provável um alinhamento de interesses e perspectivas entre, por exemplo, mulheres situadas nas pontas inferior e superior do mercado de trabalho de serviços (Orloff 2010). Além do mais, descontei a demografia eleitoral como possível obstáculo (o percentual de mulheres na faixa etária mais provável de se beneficiar de políticas de cuidados, por exemplo, pode se constituir em uma minoria) (Van Kersbergen & Vis 2013), ainda que a relação entre grupos demográficos e atitudes

e preferências políticas seja complexa (Meuleman & Chung 2012 evidenciam desalinhamentos entre interesses e perspectivas no apoio ao estado do bem-estar).

Talvez a possibilidade de alinhamentos profundos seja tudo o que se possa afirmar com segurança. Se observarmos a temporalidade da longa duração é possível notar que o centenário estado do bem-estar contou igualmente com alinhamentos improváveis (notavelmente entre capital e trabalho) e muito de sua engenharia foi *a posteriori*, respondendo a consequências não pretendidas. Ao fim e ao cabo, o ofício do estado do bem-estar é a (incompleta) arte de corrigir paradoxos. Em qualquer caso, frente às desafiadoras circunstâncias presentes, o investimento social de tipo social democrata parece uma possibilidade que igualitaristas não podem se dar ao luxo de descartar.

REFERÊNCIAS

- Abendschon, S. & Steinmetz, S., 2014. The Gender Gap in voting revisited: women's party preferences in a European context. *Social Politics*, v.0 n.0 1-30. Doi:10.1093/sp/jxu 009.
- Annesley, C., 2007. Women's political agency and welfare reform: engendering the adult worker model. *Parliamentary Affairs* 60(3), 2007, 452-466.
- Avelar, L. 2001. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Konrad Adenauer; Unesp.
- Barnes, T. & Burchard, S.M. 2012. Engendering politics: the impact of descriptive representation on women's political engagement in Sub-Saharan Africa. *Comparative Political Studies* 46(7) 767-790.
- Bolzendahl, C. & Brooks, C. 2007. Women's political participation and Welfare State spending in 12 capitalist democracies. *Social Forces* 85(4).
- Bonoli, G. & Reber, F. 2010. The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates. *European Journal of Political Research* 49: 97-118.
- Borschorst, A. & Birte, S. 2002. The women friendly welfare states revisited. *NORA* n.2 2002, v. 10, pp. 90-98.

- Budig, M. J., Misra, J. and Boeckmann, I. 2012. The Motherhood Penalty in Cross-National Perspective: The Importance of Work–Family Policies and Cultural Attitudes. *Social Politics*, 19(2), 163-193.
- Caiazza, A., 2004. Does women's representation in elected office lead to women-friendly policy? Analysis of state-level data. *Women and Politics* 26(1), pp. 35-70.
- Campbell, R., Childs, S., & Lovenduski, J. 2009. Do women need women representatives? *British Journal of Political Science*. 40, 171-194.
- Caul, Miki, 1999. Women's representation in parliament. The role of political parties. *Party Politics* 5(10), pp. 79-98.
- Chibber, P. 2002. Why are women politically active? The household, public space, and political participation in India. *International Journal of Comparative Sociology*, 2002, 43 (3-5), pp. 409-429.
- Childs, S. & Krook, M. L., 2008. Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies*, v. 56, 725–736.
- Dahlerup, D. (1988) 'From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics', *Scandinavian Political Studies*, 11 (4), 275–97.
- D. Stockemer & M. Byrne, 2012. Women's Representation around the World: The Importance of Women's Participation in the Workforce. *Parliamentary Affairs* 65(4) 802-821.
- Esping-Andersen, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Esping-Andersen, G., 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G.; Myles, J.; Gallie, D.; Hemerijck, A. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Geist, C., 2003. The welfare state and the home: regime differences in the domestic division of labor. *European Sociological Review* 21(1), 23-41.
- Gibson, C. 2012. Making redistributive direct democracy matter: development and women's participation in the Gram Sabhas of Kerala, India. *American Sociological Review* 77(3), 409-434.
- Heisig, J.P. Who does more housework: rich or poor? A comparison of 33 countries. *American Sociological Review*, Feb 2011, 76(1), 74-95.

- Hernes, H. M., 1987. *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*, Norwegian University Press, Oslo.
- Hobson, B. and Lindholm, M. 1997, Collective identities, women's power resources, and the making of welfare states, *Theory and Society* 26, pp. 475-508.
- Keck, W. and Saraceno, C., 2013. The impact of different social-policy frameworks on social inequalities among women in the European Union: the labor-market participation of mothers. *Social Politics* (Fall 2013) 20(3) 297-328.
- Kerstenetzky, C.L., 2012. *O Estado do bem-estar social na idade da razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*, Rio de Janeiro: Elsevier.
- Meuleman, B. & Chung, H., 2012, Who should care for the children? Support for government intervention in childcare. IN: H. Ervasti et al. *The future of the Welfare State – social policy attitudes and social capital in Europe*, Edward Elgar.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J., 2012, Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilisation. In: — (eds.), *Towards a social investment welfare state?* The Policy Press.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J., 2012, *Towards a social investment welfare state?* The Policy Press.
- Morgan, K. 2012, Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?, IN: Morel, N., Palier, B. & Palme, J., *Towards a social investment welfare state?* The Policy Press.
- Morgan, K. 2013, Path-shifting of the Welfare State: Electoral competition and the expansion of work-family policies in Europe. *World Politics*, 65(1), 73-115.
- Naumann, I., 2012. Childcare politics in the 'New' Welfare State – class, religion and gender in the shaping of political agendas. IN: G. Bonoli and D. Natali, *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press.
- Orloff, A. 2010. Gender. IN: F. Castles et al. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Orloff, A., 1996, *Gender and the welfare state*. Estudio/Working paper 1996/79. March 1996. 62pp.
- Pateman, C. (1988). The patriarchal welfare state. IN A. Gutman (ed.) *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press, pp. 231-260.

- Pierson, C. (2006), *Beyond the Welfare State?*, Polity.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press.
- Phillips, A., 1995. *Politics of Presence*, New York: Clarendon.
- Phillips, A., 1998. “Democracy and Representation: Or, Why Should It Matter Who Our Representatives Are?” in *Feminism and Politics*, Oxford: Oxford University. pp. 224–240.
- Pitkin, H., 1967. *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Romero, K. 2014. *Mulheres Políticas e as Políticas de Conciliação entre Família e Trabalho: Um Estudo do Caso Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Niterói: PPGCP/UFF.
- Sainsbury, D., 2001. Gender and the making of welfare states: Norway and Sweden. *Social Politics* 8(1), pp. 113-143.
- Tamilina L. & Tamilina, N., 2014. The impact of Welfare State on the Division of Housework in the Family – a new comprehensive theoretical and empirical framework of analysis. *Journal of Family Issues*, 35(6):825-850.
- Taylor-Robinson, M. M. & Heath, R. M. 2003. Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test. *Women & Politics* 24(4) 2003.
- Van Kersbergen, K. & B. Vis (2013), Comparative welfare state politics, IN: Van Kersbergen, K. & B. Vis (eds.), *Politics of New Social Risks*, Cambridge University Press.

O DESEMPREGO COMO ESTRATÉGIA NO CAPITALISMO DE FINANÇAS

THE UNEMPLOYMENT AS A STRATEGY IN FINANCIAL CAPITALISM

Mauricio Godinho Delgado*

RESUMO: As explicações correntes sobre o desemprego buscam enfatizar fatores próprios à dinâmica socioeconômica capitalista, especialmente em sua fase atual monopolista, internacionalizada e hegemonicamente financista. Após identificar essas explicações correntes, este estudo procura demonstrar que parte relevante do desemprego resulta, na verdade, de certo conjunto coordenado de políticas públicas, as quais ostentam, inclusive, o eficiente papel estratégico de desarticular e enfraquecer resistências diversas à realização dos interesses do capitalismo de finanças.

PALAVRAS CHAVE: Desemprego. Capitalismo de finanças. Fatores do desemprego. Políticas públicas e desemprego. Desemprego como política estratégica.

ABSTRACT: The current explanations about unemployment aim to emphasize factors that belong to the capitalist socio-economic dynamic, specially in its current monopolist, internationalized and hegemonically financial phase. After having identified these current explanations, this article aims to show that a great part of unemployment is actually a result of a certain co-ordinated set of public policies that play also the efficient strategic role of dismantling and weakening different resistances to the achievement of financial capitalism's interests.

KEYWORDS: Unemployment. Financial capitalism. Unemployment factors. Public policies and unemployment. Unemployment as a strategic policy.

Artigo recebido em 13 de maio de 2017

* Professor Titular do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) e de seu *Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*. Doutor em Filosofia do Direito pela UFMG (1994) e Mestre em Ciência Política pela UFMG (1980). Ministro do TST desde novembro de 2007, sendo Magistrado do Trabalho desde novembro de 1989.

INTRODUÇÃO

O presente estudo sintetiza observações dissertadas no livro deste autor, *Capitalismo, Trabalho e Emprego* - entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução, que foi elaborado durante o ano de 2005 e publicado, originalmente, em janeiro de 2006, tendo recebido nova e reestruturada edição (a 3ª), a ser divulgada neste mês de junho de 2017. Tais observações sintetizadas dizem respeito ao recorrente e importante fenômeno próprio à História do Capitalismo: o desemprego.

Na verdade, o presente estudo, respeitada tal síntese, consiste, no fundo, a texto até então inédito, publicado como novo Capítulo V da nova 3ª edição do livro supra citado.¹

Nesse quadro, o presente texto analisa, em primeiro plano, os efeitos do desemprego na economia e na sociedade, com os impactos que proporciona em pessoas e empresas na vida concreta dos indivíduos, famílias e países.

Nessa linha, aponta, inclusive, o impacto negativo que o desemprego pode apresentar com relação à consolidação e à permanência da Democracia, sistema político e social relevante do Constitucionalismo Humanista e Social de após a Segunda Grande Guerra.

O texto retoma, como dito, as precedentes análises feitas por este autor sobre as explicações usuais acerca do desemprego, procurando evidenciar as suas mais notórias inconsistências.

Passa a examinar, em seguida, este artigo os fatores mais relevantes para a produção e o incremento do desemprego na sociedade capitalista, indicando os pontos da política pública que atuam nessa direção censurável.

Por fim, o texto se completa com a exame do papel do desemprego na presente fase do sistema capitalista, que é identificado pelo epíteto de "capitalismo de finanças". Nesse tópico, o estudo percebe a tendência contemporânea de se utilizar, no Ocidente, o desemprego como estratégia sagaz do capitalismo de finanças, como meio de preservar a sua hegemonia e aprofundar a realização de seus interesses no período histórico recente vivenciado no mundo ocidental.

¹ DELGADO, Mauricio Godinho. *Capitalismo, Trabalho e Emprego* - entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2017. O título do novo Capítulo V do livro é idêntico ao ora escolhido para identificar este artigo: "O Desemprego como Estratégia no Capitalismo de Finanças".

1. O DESEMPREGO E SEUS EFEITOS NA ECONOMIA, NA SOCIEDADE E NA DEMOCRACIA

O desemprego é uma das mais impactantes e antissociais disfunções do sistema econômico capitalista.

Ele está presente desde os primeiros momentos do sistema econômico-social contemporâneo, percorrendo todo o itinerário de existência do capitalismo industrial inaugurado na Grã Bretanha no século XVIII, que foi generalizado para a Europa Continental e os Estados Unidos da América durante o século XIX, espalhando-se para o restante do globo terrestre ao longo dos séculos XX e XXI.

Mesmo consideradas as modificações sofridas pelo sistema capitalista nesses dois séculos e meio de História - desde o capitalismo acentuadamente industrial e concorrencial dos séculos XVIII e XIX, passando pelo capitalismo industrial e financeiro oligopolista das primeiras décadas do século XX e, finalmente, atingindo a fase do capitalismo multidimensional, marcadamente tecnológico, internacionalizado e oligopolizado, porém sob inequívoca hegemonia financeiro-especulativa (a fase atual do sistema, deflagrada em seguida à crise econômica dos anos de 1970) -, o fato é que o desemprego recorrentemente desponta na vivência do sistema econômico, em intensidade e periodicidade distintas, segundo as economias envolvidas.

O desemprego, entretanto, de maneira geral, não é efetivamente contínuo; ao invés, apresenta, ao longo do tempo, algumas fases agudas de manifestação, entrecortadas por fases econômicas de pleno emprego ou, pelo menos, de modesto desemprego.

Ilustram as fases mais conhecidas de alto desemprego no Ocidente os seguintes exemplos, identificados em torno dos últimos 100 anos: o período de 1920 e 1930, na Europa, no pós-Primeira Guerra Mundial; no caso dos EUA, a fase de alto desemprego apresentou-se, nessa época, apenas a contar da crise de 1929, avançando por período relevante da década imediatamente seguinte.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o alto desemprego despontou nos EUA apenas recentemente, a partir da crise econômica de 2007/2008 ali deflagrada, mantendo-se por alguns anos subsequentes a essa crise.

Na Europa Ocidental, o desemprego manteve-se baixo durante algumas décadas em seguida à Segunda Grande Guerra, no contexto da construção e hegemonia do Estado de Bem-Estar Social e de suas políticas públicas de natureza keynesiana.

Essa tendência se modificou, porém, a partir da crise econômica deflagrada em 1973/1974 (denominada, então, de *crise do petróleo*), momento em que o refluxo econômico se generalizou na região e os altos índices de desemprego se alojaram em diversos países europeus.

Desde essa época, a propósito (meados e finais dos anos de 1970), o desemprego tem ostentado uma presença relativamente alta em distintos países europeus; uma presença muitas vezes quase contínua, expressada por lapso temporal significativamente longo. O fato é que o elevado desemprego configurado na Europa Ocidental desde 1973/1974 (data do "primeiro choque do petróleo") manteve-se em patamar significativo no período subsequente, quando passou a ser impulsionado por fatores distintos; entre estes fatores distintos destacam-se o abandono das políticas públicas keynesianas anteriormente seguidas na Europa Ocidental, ao lado da rigorosa adoção de largo rol de políticas públicas ultraliberalistas, as quais galvanizaram aquela região ocidental desde 1979, a partir da Grã Bretanha, e, logo depois, em outros países do ocidente europeu.

No Brasil das últimas décadas, o desemprego passou a se evidenciar com maior profundidade durante os anos de 1990 (fase coincidente também com a adoção de políticas públicas ultraliberais) e, tempos depois, a partir do ano de 2015 e período subsequente - fase que igualmente coincide com a adoção de políticas ultraliberalistas pelo Estado brasileiro.

Os efeitos do desemprego na economia e na sociedade são muito importantes e até dramáticos, embora atinjam de modo diverso os segmentos econômicos, sociais e institucionais.

A repercussão mais impactante do desemprego é, sem dúvida, a de caráter individual e, ao mesmo tempo, social. É que o desemprego atinge as pessoas humanas que vivem da relação empregatícia ou de qualquer relação de trabalho minimamente consistente, uma vez que lhes retira a fonte de sustento e de afirmação na vida econômica e social. Sendo prolongado o desemprego, tais efeitos tornam-se simplesmente devastadores, em especial em economias e sociedades mais primitivas, que não tenham tido a aptidão e o descortino de instituírem uma rede de seguridade social de proteção individual aos desempregados e às suas famílias.

O desemprego ostenta, entretanto, também inegável impacto econômico, afetando, inclusive, interesses próprios à dinâmica da economia capitalista. É que, em sociedades e economias mais complexas (especialmente as de população numerosa), uma das principais fontes de sustentação do dinamismo econômico consiste no mercado interno do respectivo país, que é formado, principalmente, pelo poder aquisitivo das pessoas humanas e de suas respectivas famílias. E esse mercado econômico interno se estrutura, em sua maior dimensão, pela renda do emprego e do trabalho exercitado pelas pessoas humanas. O desemprego, dessa maneira -

principalmente se em índices elevados -, conspira contra a estruturação, a preservação e a consistência do mercado interno, ao qual compete absorver, pelo consumo das pessoas naturais e de suas famílias, a parte mais importante dos bens de consumo duráveis e não duráveis produzidos pelas empresas, além dos serviços igualmente por elas ofertados a tais indivíduos e famílias.

A partir desse impacto negativo na formação e manutenção do mercado interno da economia, o desemprego lança igualmente graves repercussões sobre o financiamento do Estado, de suas instituições e de suas políticas públicas. Dessa maneira, necessariamente o desemprego faz aprofundar o déficit público, em vista da diminuição da arrecadação de tributos tanto com respeito às pessoas humanas, quanto com relação às instituições e empresas.

Porém o desemprego promove impactos deletérios inclusive na estruturação e no desenvolvimento da Democracia, historicamente arquitetada pelo Direito Constitucional humanístico e social contemporâneo. Isso porque a realidade e a sensação cotidianas do desemprego, ao longo da vida e do imaginário das pessoas humanas que o sofrem, comprometem os seus justos e acalentados sentimento e orgulho de cidadania. O desemprego, quando profundo e generalizado, inapelavelmente impõe ao indivíduo a sensação de exclusão econômica, social e cultural; mais do que isso, a sensação de ausência de *reciprocidade*, pela sociedade política e pela sociedade civil, em relação à pessoa humana desempregada - sentimento e compreensão racional que podem, a médio e longo prazos, colocar em risco a própria concepção e realidade de Democracia.

É que a sensação de ausência de qualquer reciprocidade entre a sociedade política e seus indivíduos componentes - e, por que não estender a regra, entre a sociedade civil, *inclusive a sua economia*, e seus indivíduos componentes - pode ensejar a ideia, na História, da máxima injustiça, tal como apreendido pela célebre obra de Barrington Moore Jr, "*Injustiça - bases sociais da obediência e da revolta*". Ora, a sensação máxima de injustiça, resultante da falta de qualquer reciprocidade do sistema com relação ao indivíduo e grupos sociais, provoca, quase que inevitavelmente, a convicção clara sobre a ilegitimidade dos governos e do próprio sistema político e econômico e, por consequência, a entropia e a revolta.²

Evidentemente, que semelhante situação ou sensação de ruptura social grave não pode interessar a qualquer espírito ou racionalidade democráticos.

² MOORE JR, Barrington. *Injustiça - bases sociais da obediência e da revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1987. O autor norte-americano identifica, como visto, na *ausência de reciprocidade* (ou na sensação firme a respeito dessa ausência) a noção recorrente de *injustiça* ao longo da História.

2. EXPLICAÇÕES CORRENTES SOBRE O DESEMPREGO: INCONSISTÊNCIAS

As explicações correntes sobre o desemprego foram exaustivamente analisadas no mencionado livro deste autor, *Capitalismo, Trabalho e Emprego*, em seus três primeiros capítulos. Particularmente em seu Capítulo II ("O Fim do Trabalho e do Emprego no Capitalismo Atual: Realidade ou Mito?"), estudaram-se as linhas explicativas principais que se apresentam, contemporaneamente, para a compreensão do desemprego no capitalismo das últimas décadas no mundo ocidental.

Trata-se, de um lado, da *explicação tecnológica*, que se arrima na expressão bastante enfatizada e repetida: "desemprego tecnológico". Ou seja, a máquina ou simplesmente a tecnologia, ambas substituem, inapelavelmente, a pessoa humana.

Trata-se também, de outro lado, da *explicação organizacional*, que se arrima nas novas formas de estruturação das empresas e das instituições, isto é, na ideia de desemprego em decorrência da nova estruturação organizacional das empresas e instituições. Por exemplo, dentro dessa explicação organizacional, mire-se na multifuncionalidade do trabalhador que, acumulando tarefas e funções antes desempenhadas por distintas pessoas, suprime postos de trabalho nas instituições e nas empresas.

Trata-se, por fim, da *explicação mercadológica*, baseada na visão de que o desemprego surge e se mantém em vista do acirramento da concorrência capitalista, quer no plano local, quer no plano inter-regional, quer no plano da competição internacional.

O citado livro deste autor, desde a sua primeira edição, procurou demonstrar que todas essas explicações ostentam certo fundo de verdade, evidentemente. Entretanto, buscou o livro igualmente comprovar que nenhum desses fatores do desemprego mostra-se universal e absoluto, não respondendo, sozinhos - ou mesmo em conjunto - pelo surgimento ou pelo crescimento do desemprego na contemporânea sociedade capitalista ocidental, inclusive no Brasil

É claro que qualquer dos três mencionados fatores pode atuar topicamente, localizadamente, setorialmente - tendo, nesse momento específico de atuação, impacto algo relevante. Porém nenhum deles, seja isoladamente, seja em conjugação unitária, desempenha o papel central de provocação e incremento do desemprego na contemporânea sociedade e economia capitalistas.

O que o livro demonstra é que tais explicações segmentadas são brandidas, no fundo, como arsenal ideológico sagaz para evitar o encontro dos fatores principais de produção e aumento

do desemprego no capitalismo ocidental contemporâneo - fatores que serão examinados no item IV do presente estudo, logo a seguir. Isso porque, se fossem explicações verdadeiras e consistentes, valeriam também para o restante do globo terrestre - onde há regiões muito importantes que não experimentam, há décadas, semelhante e suposto tipo de *desemprego estrutural*.³

Se fossem verdadeiras e consistentes tais explicações correntes, ademais, deveriam valer para todos os momentos da economia e da sociedade em um certo período histórico relativamente uniforme - o que não acontece a partir do instante em que se altera a política econômica adotada na respectiva sociedade e economia.

É o que se passou, a propósito, no Brasil, nas últimas três décadas. Observe-se o seguinte: nos anos de 1990, em que foi avassaladora a influência ultraliberal nas políticas públicas, assistiu-se a constrangedor índice elevado de desemprego na economia e na sociedade; conseqüentemente, naquele período, vicejou a coorte de explicações "estruturais" sobre o desemprego na economia e na sociedade do País.

Tão logo alterada a direção das políticas públicas, em determinado período situado nas duas primeiras décadas do século XXI - mesmo tendo as inovações tecnológicas e organizacionais certamente aumentado no País e no mundo, além ter-se elevado muito a própria competição internacional -, não obstante tais fatores estruturais, os índices de desemprego reduziram-se acentuadamente, até o ponto de atingirem patamar inferior a 5% anuais na economia e na sociedade. Tudo isso porque se adotou, naqueles anos - ainda que muito moderadamente - políticas públicas keynesianas na economia, ao invés do estrito receituário ultraliberal perfilado nos anos precedentes.⁴

³ Vide distintos países da Ásia, onde imperam políticas públicas do tipo keynesianas, há várias décadas, com enorme sucesso quanto às baixas taxas de desemprego e bons índices de desenvolvimento econômico. Aliás, com a exceção do Japão (que tem ostentado, desde os anos de 1990, claros problemas quanto ao desempenho de seus índices econômicos e de emprego/desemprego). Neste específico país (Japão), curiosamente, prepondera a influência de um Banco Central que, nas últimas décadas, foi reconhecidamente influenciado e disciplinado no seguimento da linha monetarista rigorosa elogiada no imaginário das políticas públicas do Ocidente.

⁴ Dados oficiais brasileiros (IBGE: mês base de referência: dezembro) demonstram que os índices de desemprego ostentaram números superiores a 10,0% da população economicamente ativa do País até o ano de 2003 (dezembro de 2003: 10,9%), caindo, acentuadamente, a partir de então, até atingir índice inferior a 4,5% relativamente aos meses de dezembro de 2013 e de 2014. Depois de dezembro de 2014, tais índices voltaram a subir aceleradamente, atingindo 8,2% em fevereiro de 2016. Tais níveis de desemprego continuaram a subir durante o ano de 2016 até, pelo menos, o início de 2017. Coincidentemente, alterou-se a política econômica e financeira do Brasil, na direção monetarista extremada e, até mesmo, ultraliberalista, a contar do mês de janeiro de 2015. (FONTE: IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa mensal de Emprego: mar.2001-fev.2016. URL: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_defaulttab_hist.shtm Acesso em 12/05/2017, às 17:05 hs). Em conformidade com outro índice do mesmo IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua -, divulgada em 18 de maio de 2017, o índice de desemprego em março de 2017 atingiu nível superior a 13% (13,7%, diz a estatística oficial). (FONTE relativa a este último dado: IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Indicadores para população

Tão logo se abandonou a matriz keynesiana de políticas públicas, relativamente à gestão monetária e das estratégias de gastos e investimentos sociais e públicos - o que passou a acontecer a partir de janeiro de 2015 até os dias atuais (maio de 2017); ou seja, menos de dois anos e meio, portanto, de reversão ultraliberalista -, catapultaram-se os índices do desemprego no Brasil, passando para patamares superiores a 13% ao ano, em conformidade com o critério e fonte oficiais estatísticos adotados.⁵

3. FATORES PRINCIPAIS DE PRODUÇÃO E INCREMENTO DO DESEMPREGO NO CAPITALISMO

As medidas centrais de incremento do emprego - e, ao reverso, de aprofundamento do desemprego - na economia e na sociedade dos países capitalistas, em geral, estão vinculadas, na verdade, ao tipo de política pública adotada no respectivo país.

Caso se trate de uma política pública do tipo ultraliberal, seguramente as taxas de desemprego serão incrementadas e exponenciadas.

Caso se trate de política pública de matriz distinta, influenciada pela linha keynesiana de gestão dos juros, da moeda, do orçamento público e do emprego, não submetida ortodoxamente ao receituário ultraliberalista - ainda que preservando, é claro, racionalidade nos gastos públicos e na gestão da moeda -, a tendência será que as taxas de desemprego recuem, declinem e ingressem em um patamar razoável para a boa gestão da economia e da sociedade.

Nesse contexto, os fatores principais de produção e incremento do desemprego no capitalismo contemporâneo são, sem dúvida, os componentes das políticas públicas inerentes ao modelo ultraliberal de gestão da economia, das finanças públicas e da sociedade, os quais, em sua maioria, tendem a provocar impactos negativos na curva do emprego na economia e na sociedade.

Citem-se, ilustrativamente, tais componentes da política pública ultraliberalista, bastante comum aos países ocidentais, especialmente aos países dependentes do centro hegemônico da economia e da sociedade, como os da América Latina. Evidentemente que nem todos esses

de 14 anos ou mais de idade. BRASIL. Divulgação em 18 de maio de 2017).

⁵ O próprio IBGE apresenta números um pouco diferentes sobre o tema dos índices do desemprego no País, em conformidade, é claro, com os métodos, cenários e pesquisas considerados. Não obstante essa relativa disparidade, o fato é que os números demonstram essa clara e lógica evolução: quando o País adota políticas públicas ultraliberalistas, com o receituário monetarista rigoroso típico e outras medidas ultraliberaes vinculadas, os índices do desemprego se aceleram; quando as políticas públicas ostentam outros teor e direcionamento, os índices de desemprego recuam.

componentes são seguidos, em todo o seu conjunto e em igual intensidade, nos diversos países objeto de experimentações ultraliberalistas; de todo modo, a tendência é que sejam observados em grande medida durante os contextos de retomadas de hegemonias ultraliberalistas.

São os seguintes os principais componentes desse receituário de políticas públicas ultraliberais: 1) gestão monetária rigorosa, com restrição dos recursos financeiros disponíveis na economia e na sociedade, de maneira a provocar o enfraquecimento da demanda em todos os segmentos da órbita do mercado econômico (ou nos principais segmentos existentes); 2) gestão rigorosa da taxa de juros, de modo a preservá-la em patamar significativamente elevado, restringindo, de uma maneira a mais, a demanda por bens e serviços na sociedade e na economia; 3) acentuação das vantagens e perspectivas do segmento financeiro da economia, garantindo a sua hegemonia incontestada na nova fase do sistema econômico capitalista e, por consequência, a higidez das medidas ultramonetaristas implementadas; 4) gestão do câmbio compatível com as medidas anteriores, usualmente mediante a artificial valorização da moeda interna; 5) restrição acentuada dos gastos públicos, sejam os gastos de custeio da máquina estatal, sejam os gastos com investimento público; com tal redução de gastos e investimentos estatais, a propósito, aprofunda-se a retirada de recursos financeiros da economia e da sociedade, complementando-se as medidas monetárias precedentes; 6) deterioração das condições de manutenção dos equipamentos, instituições e serviços públicos, de maneira a diminuir a participação do Estado na economia e na sociedade e a valorizar os produtos e serviços ofertados pelo mercado privado; 7) privatização das entidades e patrimônio estatais; 8) desconstrução das instituições públicas vocacionadas para o planejamento da economia e da sociedade; 9) desregulamentação da economia e da sociedade; 10) desregulamentação e mercantilização dos serviços estatais para a população; 11) desregulamentação e privatização dos serviços de seguridade social, em geral; 12) desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho.

O implemento dessas doze medidas - ou, pelo menos, de algumas delas - inapelavelmente provoca o rápido incremento da taxa de desemprego na economia e na sociedade.

Estes têm sido, portanto, ao longo dos últimos 30/40 anos, os fatores principais de produção e incremento do desemprego no capitalismo contemporâneo no Ocidente desenvolvido (especialmente na Europa) e nas regiões a ele vinculado (particularmente a América Latina).

4. O DESEMPREGO COMO ESTRATÉGIA NO CAPITALISMO DE FINANÇAS

A presente fase do sistema capitalista, deflagrada a partir do final da década de 1970 no Ocidente, se caracteriza por algumas marcas claramente diferenciadas, em comparação com os períodos anteriores do desenvolvimento desse sistema econômico-social.

Citem-se, por ilustração, os seguintes pontos: a perda da hegemonia, no interior das economias ocidentais, do setor eminentemente industrial (fala-se, inclusive, no epíteto "capitalismo pós-industrial"); aprofundamento da tendência à oligopolização de todo o sistema econômico, quer no plano nacional, quer no plano internacional; presença maciça da tecnologia e de seus múltiplos artefatos e mecanismos, em qualquer área de estruturação da economia e da sociedade; generalização ainda mais abrangente e sofisticada das práticas capitalistas nos diversos segmentos da economia (ou, pelo menos, nos mais importantes), seja no agronegócio, seja no setor de serviços, seja no setor financeiro, em síntese, nos diversos segmentos de produção e circulação de bens e serviços na economia contemporânea; internacionalização crescente do sistema econômico dos distintos países e regiões, especialmente os mais largamente inseridos nas práticas e culturas de mercado; presença e inserção generalizadas nas instituições e na vida econômico-social de um padrão uniforme de pensamento e de interpretação da economia e da sociedade, dotado de inquestionável força hegemônica - conhecido pelo epíteto de neoliberalismo ou de ultraliberalismo; presença e atuação generalizadas e altamente interventivas dos meios de comunicação de massa (televisões, rádios e mídia impressa), cada vez mais estreitamente vinculados a uma perspectiva ideológica de mercado, ou seja, a perspectiva unitária de pensamento neoliberalista ou ultraliberalista; presença crescente do novo meio de comunicação de massa, consistente na *internet*, em que a perspectiva ultraliberalista também disputa, com eficiência e força, o alcance de sua prevalência, tal como já manifestamente assegurado nos demais *mass media*; hegemonia firme, pujante e crescente do sistema financeiro-especulativo, com indisputável dominância no círculo de riquezas e rendas da economia e da sociedade, além de uma relevância sistêmica nos diversos segmentos de toda a economia.

Esta nova fase do capitalismo - que já persevera por três a quatro décadas no mundo ocidental - pode ser batizada, simplesmente, de *capitalismo de finanças*.

No capitalismo de finanças (vicejante desde meados ou finais dos anos de 1970, em diante), o tema do desemprego ostenta certas peculiaridades, em contraponto aos períodos anteriores do sistema capitalista.

Nas fases precedentes do capitalismo, os elevados índices de desemprego sempre apresentaram inegável dose de riscos e problemas para a segura higidez e continuidade do próprio sistema econômico e político.

De um lado, pela circunstância de que, tratando-se de um sistema prevalentemente de produção e circulação de bens e serviços (fases do capitalismo industrial hegemônico, seja o período concorrencial originário, seja o período oligopolizado que se afirmou desde o início do século XX), o colapso ou significativo enfraquecimento na venda de seus produtos e serviços colocava em periclitação a própria sobrevivência de boa parte dos setores empresariais. Sem a técnica e a prática - comum no subsequente capitalismo de finanças - de cada empreendimento capitalista se tornar, ao mesmo tempo, independentemente de seu foco de atuação original e/ou específico, um forte agente de finanças, com parte importante de seu capital simplesmente aplicado no mercado financeiro, a firme e contínua venda de produtos se mostrava crucial para a própria sobrevivência de todo o negócio.

Nessa medida, os elevados e persistentes índices de desemprego ameaçavam, realmente, os próprios interesses dos setores econômicos e produtivos do sistema econômico.

No capitalismo de finanças, entretanto, todo empreendimento tem de se tornar, igualmente, um agente do sistema financeiro, extraindo da lógica e operação desse sistema parte significativa de seus ganhos econômicos. Nesse quadro peculiar de gestão e estratégia empresariais, a pressão derivada do desemprego se torna muito menos dramática para os empreendedores capitalistas, em comparação com a dinâmica experimentada nas fases anteriores do capitalismo ocidental.

De outro lado, o novo setor hegemônico do sistema capitalista - o segmento financeiro-especulativo - situa-se entre os que mais intensamente se tornaram tecnológicos, além de se destacar por ser um dos setores da economia que menos necessita, para operar, de imensa força de trabalho. Este fato, aliado à influência generalizada do pensamento econômico ultraliberalista - em si, um padrão de explicação da economia e da sociedade elaborado preponderantemente sob a perspectiva do segmento financeiro-especulativo -, tudo leva à percepção muito mais benevolente, pelo pensamento dominante, acerca dos altos índices de desemprego no mundo concreto da vida econômica e social.

Historicamente se sabe que os segmentos dominantes no capitalismo jamais ostentaram inteira ojeriza e repulsa perante os altos índices de desemprego. Há quase 75 anos passados, em texto publicado no ano de 1943 ("Aspectos Políticos do Pleno Emprego"), o economista Michal Kalecki insistia que o *pleno emprego* elevava, significativamente, o valor do trabalho e do

trabalhador na realidade econômica e social, ao passo que o desemprego, sob a perspectiva dos setores dominantes, reduzia a força, a organização e o valor econômico, social e político dos trabalhadores, em seu conjunto.⁶ Em impressionante inferência, o autor chega a estatuir que se pode esperar, das forças econômicas dominantes, "a oposição à *manutenção* do pleno emprego e não apenas à tentativa de evitar profundas e prolongadas depressões econômicas".⁷

No capitalismo de finanças, entretanto, essa tensão entre a necessidade de combate às recessões econômicas e a suposta necessidade, para o capitalismo, de certo grau de desemprego na vida socioeconômica, se torna claramente resolvida em favor da opção pelo alto grau de desemprego na economia e no mundo do trabalho. De fato, nas últimas décadas, prevalece claramente a ideia favorável à relevância do desemprego como estratégia em benefício do sistema econômico, no contexto da permanência de certo suposto necessário grau de desaquecimento da dinâmica econômica e, por decorrência lógica quase inevitável, impressionante desaquecimento da pressão trabalhista no âmbito da economia e da sociedade.

O desemprego, na qualidade de fato social impactante e de estratégia de gestão política, social e econômica, enfraquece, desalenta e desorganiza as pessoas humanas que vivem do emprego e do trabalho, propiciando, em decorrência, a consecução de mudanças supressivas de direitos no plano da sociedade política e da sociedade civil.

No capitalismo de finanças, afinal - ao inverso do que ocorria nas fases precedentes do sistema capitalista -, sedimentou-se notável uniformização de pensamento nos meios de comunicação de massas (televisão, rádio e mídia impressa), de maneira a esterilizar a possibilidade de conexão entre as políticas públicas ultraliberais e o crescimento e/ou a preservação dos próprios índices elevados de desemprego.

No capitalismo de finanças, igualmente, possuem os setores econômicos mais pujantes a tecnologia apta para enfrentar as crises de mercado e de desemprego; esta tecnologia consiste na reserva técnica e operacional financeira, reiteradamente recomendada aos sujeitos econômicos mais bem preparados e estruturados de toda a economia e sociedade.

Nesse novo contexto histórico do sistema capitalista no mundo ocidental, o desemprego, em boa medida, deixa de ser considerado uma anomalia do sistema econômico, uma falha injustificável em seu bom funcionamento, passando a ostentar, fundamentalmente, o papel de

⁶ KALECKI, Michal. Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In KALECKI, Michal. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. Ensaios selecionados e traduzidos por Jorge Miglioli. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1987, p. 54-60. O texto original em inglês (*Political Aspects of Full Employment*) foi publicado em revista da Grã Bretanha, *Political Quarterly*, em 1943. Na *internet*, existem hoje versões traduzidas em Português e em Espanhol do relevante texto desse economista, falecido em 1970.

⁷ KALECKI, Michal. Ob. cit., p. 58 (grifos no original).

estratégia de gestão social e política na sociedade de massas do capitalismo de finanças.

REFERÊNCIAS

DELGADO, Mauricio Godinho. *Capitalismo, Trabalho e Emprego* - entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução. 1. ed. São Paulo: LTr, 2006 (3. ed.: São Paulo: LTr, 2017).

IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Indicadores para população de 14 anos ou mais de idade. BRASIL. (Divulgação em 18 de maio de 2017).

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa mensal de Emprego: mar.2001-fev.2016. URL: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_defaulttab_his t.shtml Acesso em 12/05/2017, às 17:05 hs.

KALECKI, Michal. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1987.

_____. Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In KALECKI, Michal. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1987.

_____. Political Aspects of Full Employment. *Political Quartely*. v. 14, 1943, p. 347-356.

MOORE JR., Barrington. *Injustiça* - bases sociais da obediência e da revolta. São Paulo: Brasiliense, 1987.

A PARASSUBORDINAÇÃO COMO FORMA DE DISCRIMINAÇÃO¹

PARASUBORDINATION (QUASI-SUBORDINATION) AS A KIND OF DISCRIMINATION

Lorena Vasconcelos Porto²

RESUMO: O presente artigo visa ao estudo da parassubordinação no Direito do Trabalho. Primeiramente, busca-se delimitar esse conceito no Direito italiano, analisando-se as alterações legislativas ocorridas na matéria nos últimos anos. Em seguida, a partir do estudo da evolução doutrinária e jurisprudencial do conceito de subordinação, busca-se demonstrar que a parassubordinação conduz à redução desse último à sua acepção clássica e restrita, pois é a única forma de diferenciá-las. Evidencia-se, ainda, a insuficiência dos direitos e garantias trabalhistas aplicáveis aos parassubordinados, os quais são muito inferiores, quantitativa e qualitativamente, àqueles previstos para os trabalhadores subordinados. Em razão disso, e com base na atual acepção do princípio da isonomia, demonstra-se que a parassubordinação configura verdadeira discriminação, pois não há razão objetiva suficiente para que se proceda à referida diferenciação entre parassubordinados e subordinados.

PALAVRAS-CHAVE: Parassubordinação; Direito do Trabalho; Direito comparado; Discriminação.

Artigo recebido em 07 de abril de 2017

1 O presente artigo foi publicado anteriormente na Revista de Actualidad Jurídica Iberoamericana, número 6, fevereiro/2017, p. 228-242, Valencia, Espanha.

2 Lorena Vasconcelos Porto é Procuradora do Ministério Público do Trabalho. Doutora em Autonomia Individual e Autonomia Coletiva pela Universidade de Roma II. Mestre em Direito do Trabalho pela PUC-MG. Especialista em Direito do Trabalho e Previdência Social pela Universidade de Roma II. Professora Titular do Centro Universitário UDF. Professora Convidada do Mestrado em Direito do Trabalho da Universidad Externado de Colombia, em Bogotá.

ABSTRACT: This article aims to study parasubordination (quasi-subordination) in labour law. Firstly we present the concept of parasubordination in Italian law and we discuss legislative modifications developed in this matter lately. After we study how the concept of subordination has been developed in jurists and case law in order to show that parasubordination causes the reduction of subordination into its traditional and restricted concept. It happens because it's the only way to distinguish parasubordination from subordination. We also demonstrate that labour rights and guarantees held by parasubordinate workers are insufficient and inferior when compared to subordinate workers. For this reason and based on the principle of equality we demonstrate that parasubordination is actually a kind of discrimination because there isn't an objective and sufficient reason to distinguish parasubordination from subordination.

KEYWORDS: Parasubordination; Labour law; Comparative law; Discrimination.

INTRODUÇÃO

O conceito de subordinação é essencial para o Direito do Trabalho, pois é decisivo para a afirmação da existência da relação de emprego. Nesse sentido, ele representa a “chave de acesso” aos direitos e garantias trabalhistas, os quais, em regra, são assegurados em sua plenitude apenas aos empregados.

Na época do surgimento do Direito do Trabalho, a partir da segunda metade do século XIX, o modelo econômico vigente – centrado na grande indústria – engendrou relações de trabalho de certo modo homogêneas, padronizadas. O operário trabalhava dentro da fábrica, sob a direção do empregador (ou de seu preposto), que lhe dava ordens e vigiava o seu cumprimento, podendo eventualmente puni-lo. Essa relação de trabalho, de presença hegemônica na época, era o alvo da proteção conferida pelo nascente Direito do Trabalho. Desse modo, foi com base nela que se construiu o conceito de contrato (e relação) de trabalho e, por conseguinte, o do seu pressuposto principal: a subordinação.

Assim, esse conceito foi identificado com a presença constante de ordens intrínsecas e específicas, com a predeterminação de um horário rígido e fixo de trabalho, com o exercício da prestação laborativa nos próprios locais da empresa, sob a vigilância e controle assíduos do empregador e de seus prepostos. Trata-se da acepção clássica ou tradicional da subordinação, que podemos sintetizar como a sua plena identificação com a ideia de uma heterodireção

patronal, forte e constante, da prestação laborativa, em seus diversos aspectos.

A adoção do critério da subordinação jurídica, em sua matriz clássica, levava a excluir do campo de incidência do Direito do Trabalho vários trabalhadores que necessitavam da sua tutela, mas que não se enquadravam naquele conceito parcial e restrito. Conforme assinalavam alguns críticos, este não cumpria plenamente a sua finalidade essencial, pois não era capaz de abranger todos os trabalhadores que necessitavam – objetiva e subjetivamente – das tutelas trabalhistas.

Por essa razão, a jurisprudência, impulsionada pela doutrina, em notável atividade construtiva, acabou por ampliar o conceito de subordinação, e, conseqüentemente, expandiu o manto protetivo do Direito do Trabalho, ao longo do século XX e até meados do final da década de 1970. Esse período coincidiu com a própria “era de ouro” do capitalismo nos países desenvolvidos ocidentais, nos quais foram consolidados modelos de Estados de Bem-Estar Social³.

As transformações ocorridas nas últimas décadas, notadamente os avanços tecnológicos, a reestruturação empresarial e o aumento da competitividade, inclusive no plano internacional, geraram mudanças no mundo do trabalho. Um número cada vez maior de relações trabalhistas -, sobretudo aquelas presentes nos novos setores, como as prestações de serviços nos campos da informação e da comunicação -, se afasta progressivamente da noção tradicional de subordinação, apresentando, aparentemente, traços de autonomia. Do mesmo modo, o poder empregatício se exerce de maneira mais sutil, indireta, por vezes quase imperceptível.

Em razão dessa aparente autonomia, tais trabalhadores não se enquadram na noção tradicional de subordinação, sendo qualificados como autônomos. O resultado é que eles continuam sem liberdade real, como no passado, mas passam a ter que suportar todos os riscos advindos da sua exclusão das tutelas trabalhistas. Percebe-se, assim, que a manutenção do conceito tradicional de subordinação leva a grandes distorções, comprometendo a própria razão de ser e missão do Direito do Trabalho. Por isso a ampliação desse conceito é uma necessidade premente e inadiável.

³ Vide DELGADO, Mauricio Godinho, PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. São Paulo: LTr, 2007. Os franceses denominam esse período (três décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial) de “os trinta anos gloriosos” (“les trente glorieuses”), ao passo que os anglo-americanos preferem a expressão “era de ouro” ou “anos dourados”.

Todavia, paradoxalmente, no momento em que a expansão da subordinação se tornou mais imprescindível, ela passou a ser restringida, reduzida, por obra da jurisprudência, do legislador e da doutrina. Essa tendência, observada, sobretudo, a partir do final da década de 1970, se insere em um fenômeno ainda maior – a tentativa de desregulamentação do Direito do Trabalho – que encontra fundamento na ascensão e hegemonia da doutrina ultraliberal, ocorrida na mesma época⁴.

1. O CONCEITO DE PARASSUBORDINAÇÃO NO DIREITO ITALIANO

Nesse contexto, destaca-se a criação da figura do trabalhador parassubordinado na Itália e de figuras análogas em outros países europeus. Trata-se, em linhas gerais, de trabalhadores que, embora não sejam subordinados (são juridicamente autônomos), são hipossuficientes, pois dependem economicamente do tomador dos seus serviços. Em razão disso, fazem jus a alguns dos direitos previstos pelas legislações trabalhista e previdenciária. À primeira vista, trata-se de um avanço, pois se confere uma maior proteção a trabalhadores que dela não gozavam. Tratar-se-ia da ampliação do âmbito pessoal de incidência de algumas normas trabalhistas, conforme sustentam os seus defensores. Na realidade, todavia, o efeito produzido é exatamente o contrário.

A figura da parassubordinação, embora encontre a maior elaboração legislativa, jurisprudencial e doutrinária na Itália, pode também ser encontrada em outros países europeus, embora em menor extensão e com diversa configuração. Na maioria dos casos, apresenta-se sob a forma da aplicação parcial (na verdade, bastante restrita) do Direito do Trabalho a trabalhadores considerados juridicamente autônomos, mas economicamente dependentes⁵.

A relação de trabalho parassubordinado foi definida pela primeira vez no Direito italiano pelo art. 2º da Lei n. 741, de 1959, o qual mencionava “relações de colaboração que se concretizem em prestação de obra continuada e coordenada”. Posteriormente, foi prevista pelo art. 409, §3º, do Código de Processo Civil (CPC), com a reforma efetuada pela Lei n. 533, de 11 de agosto de 1973. Esse dispositivo estendia o processo do trabalho às controvérsias relativas

⁴ A doutrina ultraliberal teve vitórias eleitorais importantes na época, em países-chave do sistema capitalista, a saber, Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, por meio dos Governos de Margaret Thatcher, Ronald Reagan e Helmut Kohl, respectivamente.

⁵ Vide PORTO. Lorena Vasconcelos. *A subordinação no contrato de trabalho: uma releitura necessária*. São Paulo: LTr, 2009.

a “relações de agência, de representação comercial e outras relações de colaboração que se concretizem em uma prestação de obra continuada e coordenada, prevalentemente pessoal, ainda que de caráter não subordinado”.

O Decreto-Legislativo (DL) n. 276, de 2003, conhecido como “Decreto Biagi”, em seu art. 61, ao prever a figura do trabalho parassubordinado a projeto, faz referência ao art. 409, §3º, do CPC, mencionando expressamente as “relações de colaboração coordenada e continuada, prevalentemente pessoal e sem vínculo de subordinação”, mais conhecidas como “co.co.co.”.

Com a edição do “Decreto Biagi”, as relações de trabalho parassubordinado, para serem válidas, deveriam se enquadrar em um “contrato de trabalho a projeto”, o qual ficou conhecido como “co.co.pro.” (colaboração coordenada continuada a projeto). Todavia, foi excluída da nova disciplina uma série de hipóteses, como os colaboradores da Administração Pública, para os quais ainda era válida a estipulação de relações de colaboração continuada e coordenada fora do âmbito do contrato a projeto, e, assim, por tempo indeterminado.

Na essência, a diferença entre a “co.co.co.” e a “co.co.pro.” era que nessa última o tomador de serviços deveria especificar o “projeto” em que o trabalhador iria atuar. Todavia, a noção de projeto era extremamente ampla, vaga e imprecisa, permitindo o enquadramento das mais diversas atividades e modalidades de execução. Além disso, não havia no DL n. 276/03 uma norma que proibisse a renovação continuada do “co.co.pro.”, o que possibilitava a “perpetuação” dessa forma contratual precária, por meio de uma série de renovações encadeadas uma à outra, indefinidamente, inclusive em relação a projetos ou programas análogos⁶.

Por fim, o “co.co.pro.” acabou sendo revogado pelo art. 52 do Decreto-Legislativo (DL) 81, de 2015, emanado no contexto da reforma denominada “Jobs Act”, restando o “co.co.co.” para o setor privado, além da Administração Pública.

O DL 81, de 2015, também previu, em seu art. 2º, §1º, com vigência a partir de 01.01.2016, um tipo de trabalho parassubordinado ao qual se aplica toda “a disciplina da relação de trabalho subordinado”. Esse tipo é composto por vários elementos, sendo que os primeiros são comuns ao “co.co.co.”, os quais veremos adiante, mas com a substituição do critério da

⁶ PERULLI, Adalberto. Lavori atipici e parasubordinazione tra diritto europeo e situazione italiana. *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Roma, EDIESSE, ano LVII, n. 04, p. 731-752, out./dez. 2006. p. 747-748.

prevalência pela exclusividade, de modo que o trabalhador não pode contar com a ajuda de outras pessoas. Os demais elementos consistem nas “modalidades de execução organizadas pelo tomador de serviços inclusive quanto ao horário e ao local de trabalho”. Desse modo, a “coordenação”, que caracteriza o “co.co.co.”, é substituída pela “organização”. Segundo a doutrina italiana, caso esteja ausente um dos elementos que caracteriza esse novo tipo, como a heterodeterminação do horário de trabalho, aplica-se a disciplina do “co.co.co.”, e não do trabalho subordinado⁷.

Desse modo, atualmente, há dois tipos de relação de trabalho parassubordinado: o “co.co.co.”, previsto no art. 409, §3º, do CPC, e caracterizado essencialmente pela “colaboração” (art. 52 do DL 81/2015), como veremos, e a relação de trabalho parassubordinado prevista no art. 2º, §1º, do DL 81/2015, à qual se aplica a disciplina do trabalho subordinado e é caracterizada pelo poder diretivo do tomador de serviços inclusive quanto ao horário e local de trabalho. No caso dessa relação de trabalho parassubordinado, há quatro hipóteses em que não se aplica a disciplina do trabalho subordinado: os setores nos quais os acordos coletivos preveem uma disciplina específica (v.g., no teleatendimento); os trabalhadores intelectuais inscritos em um conselho profissional; os trabalhadores que integram os órgãos administrativos e de controle das sociedades; e os trabalhadores das sociedades esportivas amadoras (art. 2º, §2º, do DL 81/2015).

Esse tipo de relação de trabalho parassubordinado previsto no art. 2º, §1º, do DL 81/2015, não poderá ser utilizado pela Administração Pública a partir de 01.01.2017 e, de todo modo, a esses contratos não se aplica a disciplina do trabalho subordinado (art. 2º, §3º, do DL 81/2015)⁸.

Segundo o entendimento majoritário, qualquer prestação laborativa pode se enquadrar no tipo da parassubordinação, desde que apresente os seus pressupostos ou requisitos: a coordenação, a continuidade e a prevalente pessoalidade. O requisito da prevalência (e não exclusividade) da atividade pessoal é compatível com a utilização de meios técnicos e de

⁷ VALLEBONA, Antonio. *Breviario di Diritto del Lavoro*. 10ª ed. Torino: G. Giappichelli, 2015. p. 194-195. Vide também CARINCI, Franco, TAMAJO, Raffaele De Luca, TOSI, Paolo, TREU, Tiziano. *Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato*. 9ª ed. Torino: UTET, 2016. p. 61-64.

⁸ Ressalta-se que, a partir de 01.01.2016, os empregadores que assumam com contratos de trabalho subordinado por tempo indeterminado os trabalhadores já contratados como co.co.co ou co.co.pro., que tenham firmado com tais trabalhadores uma conciliação assistida relativa a “todas as possíveis pretensões referentes à qualificação da relação de trabalho anterior” e não rescindam o contrato de trabalho nos próximos doze meses, salvo por justa causa ou por justificado motivo subjetivo, têm direito à extinção dos ilícitos administrativos, previdenciários e fiscais relativos à qualificação incorreta da relação de trabalho (art. 54 do DL 81/2015).

colaboradores, desde que a prestação do interessado permaneça decisiva e não limitada à mera organização de bens, instrumentos e do trabalho alheio. Observa-se que a atenuação do requisito da personalidade já havia sido prevista pelo legislador italiano no próprio seio da relação de emprego, no que tange ao trabalhador em domicílio, que não deixa de ser empregado pelo fato de contar com a colaboração acessória de membros da sua família (art. 1º da Lei n. 877/1973). Assim, não se trata de um elemento com base no qual é possível diferenciar a parassubordinação da subordinação.

No que tange à continuidade, ela é entendida como a estabilidade, a não eventualidade e a reiteração no tempo da prestação. Não é necessária uma repetição ininterrupta de encargos, sendo suficiente, por exemplo, um único contrato de duração razoável, pois o que conta é a permanência no tempo da colaboração. Considera-se, assim, excluído o requisito no caso de execução de uma obra isolada ou episódica.

O requisito mais difícil de ser interpretado e definido é a coordenação da atividade do prestador, a qual constitui o cerne, a pedra de toque da parassubordinação, diferenciando-a da subordinação. De acordo com o entendimento jurisprudencial, a coordenação consiste na “sujeição do prestador às diretrizes do tomador com relação às modalidades da prestação, sem, todavia, que ela se transforme em regime de subordinação”. Assim, a coordenação pode se exteriorizar nas formas mais variadas, incidindo, inclusive, sobre o conteúdo, o tempo e o lugar da prestação laborativa, desde que não se transforme na heterodeterminação dessa última, mediante ordens e controles penetrantes sobre as suas modalidades de execução, pois que, nesse caso, resta configurada a subordinação⁹.

2. OS VERDADEIROS EFEITOS DA PARASSUBORDINAÇÃO

Percebe-se, assim, que, no fim das contas, a distinção entre as duas hipóteses – subordinação e parassubordinação – se baseia na intensidade do poder diretivo do tomador de serviços. Quando este é mais intenso e constante, determinando em detalhes o conteúdo da prestação (além de aspectos relativos ao tempo e lugar em que esta ocorre) está-se diante da subordinação; quando o poder diretivo é menos intenso, expressando-se por meio de instruções mais genéricas, configura-se a parassubordinação.

⁹ PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di Diritto Processuale Civile*. 3º ed. Napoli: Jovene, 1999. p. 852.

Assim, a plena diferenciação entre os dois conceitos somente é possível caso se adote uma concepção mais restrita de subordinação, que a identifique com a heterodireção patronal forte e constante da prestação laborativa em seus diversos aspectos, o que corresponde à noção clássica ou tradicional do conceito. De fato, caso se adote uma aceção mais ampla e extensiva de subordinação, as duas figuras acabam se confundindo.

Desse modo, a introdução legislativa da parassubordinação levou a doutrina e a jurisprudência dominantes a identificarem a subordinação com a sua aceção clássica e restrita, pois é a única forma de diferenciá-las. Passaram a ser enquadrados como parassubordinados trabalhadores que, caso não existisse essa figura, seriam considerados subordinados, verdadeiros empregados, fazendo jus não apenas a alguns poucos, mas a todos os direitos trabalhistas e previdenciários. Por outro lado, a parassubordinação atua como obstáculo à expansão do conceito de subordinação, pois esta levará à sobreposição das duas figuras, tornando inócuos os dispositivos legais que a introduziram.

A parassubordinação, na realidade, encobre ou mascara a redução operada no conceito de subordinação. Quando se afirma que o trabalhador é parassubordinado, é como se dissesse que, sem essa figura, ele seria considerado autônomo, não tendo direito trabalhista algum, então aquela propicia ao menos que lhe sejam conferidas algumas tutelas. Mas, na verdade, se a parassubordinação não existisse, ele seria considerado um empregado, sendo protegido integralmente – e não parcial e insuficientemente – pelo Direito do Trabalho.

Ressalta-se que a alteração promovida pelo DL 81/2015 somente agravou a situação. Em primeiro lugar, revogou-se a necessidade do projeto (“co.co.pro”), facilitando, assim, o recurso ao trabalho parassubordinado no setor privado. Por outro lado, o tipo de relação de trabalho parassubordinado à qual se aplica a disciplina do trabalho subordinado é, na verdade, uma típica relação de emprego na qual está presente a subordinação em sua aceção clássica, pois exige a heterodeterminação do horário e do local de trabalho. Desse modo, nesse ponto, a norma se mostra inócua, desnecessária. Todavia, pode-se afirmar que a situação foi agravada, pois o DL 81/2015 exclui expressamente determinadas hipóteses da aplicação da disciplina do trabalho subordinado. Em outras palavras, pretende o legislador excluir dessa disciplina relações de trabalho em que há a subordinação em sua aceção clássica, o que vai de encontro, inclusive, ao entendimento já consagrado pela Corte Constitucional italiana¹⁰.

¹⁰ Na decisão n. 121, de 1993, a Corte Constitucional italiana firmou o entendimento de que não é possível “ao legislador negar a qualificação jurídica de relação de emprego a relações que objetivamente tenham essa natureza,

3. A INSUFICIÊNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS APLICÁVEIS AOS PARASSUBORDINADOS

Os direitos trabalhistas aplicáveis aos trabalhadores parassubordinados formam um conjunto bastante modesto, sendo muito inferior, quantitativa e qualitativamente, àquele previsto para os empregados. Tais direitos compreendem: aplicação do processo do trabalho (art. 409, §3º, do CPC); da disciplina especial sobre os juros e correção monetária dos créditos trabalhistas (art. 429, §3º, do CPC); da disciplina das renúncias e transações (art. 2113, do Código Civil de 1942); do regime fiscal do trabalho subordinado (art. 47, §1º, “c” bis, do Decreto n. 917, de 1986). Inclui ainda: a cobertura previdenciária da aposentadoria¹¹ e da maternidade¹² e os auxílios familiares¹³ (art. 2º, §26 e ss., da Lei n. 335, de 1995; art. 1º, §212 e ss., da Lei n. 662, de 1996; art. 59, §16, da Lei n. 449, de 1997; art. 80, §12, da Lei n. 388, de 2000; art. 64 do DL n. 151, de 2001); o seguro obrigatório contra os acidentes do trabalho e as doenças profissionais (art. 5º do DL n. 38, de 2000) e o reconhecimento da liberdade sindical e do direito de greve¹⁴.

Com exceção dos direitos acima citados, não se aplicam aos parassubordinados as tutelas previstas pela ordem jurídica aos empregados¹⁵, tais como: o direito a uma remuneração

quando disso derive a inaplicabilidade das normas inderrogáveis previstas pelo ordenamento para dar atuação aos princípios, às garantias e aos direitos ditados pela Constituição para a tutela do trabalho subordinado”. O mesmo entendimento foi expresso na decisão n. 115, de 1994, da mesma Corte. Disponível em: <<http://www.cortecostituzionale.it>>. Acesso em: 02 ago. 2016. Tradução nossa.

¹¹ O trabalhador parassubordinado deve se inscrever em uma gestão específica junto ao INPS, financiada por contribuições, na razão de 2/3 a cargo do tomador e 1/3 a cargo do trabalhador, que são recolhidas pelo primeiro. *In* CGIL. *Lavoro nero, lavoro precario. Guida ai diritti e alle tutele*. Roma: CGIL, 2006. p. 36.

¹² Durante a licença-maternidade, de 5 meses, a trabalhadora recebe um benefício previdenciário, correspondente a 80% da renda média diária por ela percebida, e lhe é permitido trabalhar. O valor desse benefício acaba sendo muito baixo, vez que calculado sobre a remuneração da trabalhadora parassubordinada que, em média, é baixa, pois não é garantida pelo princípio da suficiência da remuneração (art. 36, §1º, da Constituição). Por isso até se permite que ela trabalhe durante a licença, vez que é a forma de integrar a sua renda, para que esta atinja um patamar suficiente.

¹³ Os auxílios ao núcleo familiar são ajudas econômicas às famílias de baixa renda. Para a sua percepção, no caso do parassubordinado, é necessário que ao menos 70% da renda da família seja oriunda desse trabalho.

¹⁴ VALLEBONA, Antonio. *Istituzioni di Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro*. v. 2. 4ª ed. Padova: CEDAM, 2004. p. 19-20.

¹⁵ Gianni Loy observa que “a denominada ‘colaboração coordenada e continuada’ é uma forma de trabalho autônomo, quase carente de tutela, que em poucos anos alcançou, na Itália, o número de dois milhões e meio de contratos, dos quais mais da metade configura uma indiscutível relação de caráter subordinado”; trata-se, assim, de “uma forma de trabalho que, na realidade, acabou por legalizar o uso de um contrato autônomo em atividades típicas do trabalho subordinado (...) a transformação de trabalhadores subordinados em trabalhadores autônomos quase que os priva por completo de toda a proteção”. LOY, Gianni. *El dominio ejercido sobre el trabajador*.

suficiente, previsto pelo art. 36, §1º, da Constituição¹⁶; o direito à correção monetária e ao privilégio em relação aos juros, após a abertura do procedimento de execução concursal¹⁷; o direito previsto no art. 2126, do Código Civil de 1942 (CC/42), que consagra a denominada teoria trabalhista das nulidades, assegurando ao trabalhador a percepção de todos os direitos relativos ao período em que prestou a sua atividade, anteriormente à invalidação do contrato¹⁸; o direito previsto no art. 2125, do CC/42 (conforme entendimento jurisprudencial majoritário), que impõe limites ao estabelecimento do pacto de não concorrência, relativo a período posterior à cessação do contrato de trabalho; direito à disciplina sobre as funções laborativas prevista no art. 2103, do CC/42¹⁹.

Também não se aplicam aos parassubordinados: o impedimento do curso do prazo prescricional durante a vigência da relação de trabalho²⁰; os privilégios previstos pela ordem jurídica aos créditos do empregado sobre os bens do empregador²¹; o seguro-desemprego²²; a tutela da atividade sindical nos locais de trabalho, fortemente assegurada pelo Estatuto dos Trabalhadores (Lei n. 300, de 1970)²³; o direito à formação, de modo que, caso queiram se manter atualizados e competitivos no mercado de trabalho, são obrigados a custeá-la.

Relaciones Laborales: revista critica de teoria y practica, Madrid, La Ley, n. 02, p. 165-189, 2005. p. 175-176. Tradução nossa.

¹⁶ Esse entendimento foi firmado pela Corte de Cassação, como nas decisões n. 2491, de 17 de abril de 1984; n. 224, de 16 de janeiro de 1986; n. 1245, de 09 de março de 1989; n. 3532, de 27 de abril de 1990; n. 13941, de 21 de outubro de 2000, bem como pela Corte Constitucional, na decisão n. 121, de 29 de março de 1993. *Repertorio del Foro Italiano*, formato de CD-Rom.

¹⁷ Vide a decisão da Corte Constitucional n. 226, de 20 de abril de 1989. *Repertorio del Foro Italiano*, formato de CD-Rom.

¹⁸ Vide decisões da Corte de Cassação nas decisões n. 1613, de 1989; n. 9277, de 03 de setembro de 1993; n. 8471, de 21 de junho de 2000; n. 12259, de 27 de novembro de 1995; e n. 3496, de 25 de março de 1995. *Repertorio del Foro Italiano*, formato de CD-Rom.

¹⁹ Esse dispositivo prevê que devem ser atribuídas ao trabalhador as funções para as quais ele foi contratado e, no caso de atribuição de funções superiores, ele tem direito ao tratamento normativo correspondente à atividade efetivamente exercida. Além disso, o obreiro não pode ser transferido de uma unidade produtiva a outra senão por comprovadas razões técnicas, organizativas e produtivas. Todo pacto contrário a esse dispositivo é considerado nulo. Essa norma de grande relevo não se aplica aos parassubordinados, como afirmado pela Corte de Cassação na decisão n. 3089, de 03 de abril de 1996. *Repertorio del Foro Italiano*, formato de CD-Rom.

²⁰ Vide a decisão da Corte de Cassação n. 13323, de 25 de outubro de 2001. *Repertorio del Foro Italiano*, formato de CD-Rom.

²¹ O privilégio geral sobre os bens móveis do patrão, previsto no art. 2751bis, §1º, do CC/42, foi considerado inaplicável aos parassubordinados pela Corte de Cassação, na decisão n. 2420, de 21 de março de 1996. *Repertorio del Foro Italiano*, formato de CD-Rom.

²² CGIL. *Lavoro nero, lavoro precario*. p. 39.

²³ A ação de repressão à conduta anti-sindical (art. 28, do Estatuto dos Trabalhadores), por exemplo, não se aplica aos parassubordinados, consoante o entendimento esposado pela Corte Constitucional na decisão n. 241, de 17 de dezembro de 1975. Disponível em <<http://www.cortecostituzionale.it/>>. Acesso em 10 ago. 2016.

Além de ser excluído de todos os direitos acima mencionados, o parassubordinado também não conta com a proteção contra a dispensa imotivada, podendo o seu contrato ser cessado “ad nutum”, conforme ressaltado pela Corte de Cassação na decisão n. 4.849, de 25 de maio de 1996²⁴.

Há de se mencionar, ainda, as restrições normativas impostas aos parassubordinados no que tange à denominada “totalização das contribuições para a aposentadoria”. Por meio desta, os diferentes períodos de trabalho nos quais foi recolhido um certo número de contribuições a diversas caixas previdenciárias são somados para se obter uma única aposentadoria. Os parassubordinados inscritos na gestão específica do INPS podem requerer a totalização, desde que: tenham no mínimo 20 anos de contribuição e 65 anos de idade ou 40 anos de contribuição independentemente da idade; o pedido de totalização deve ser relativo a todos os períodos de contribuição, em sua integralidade; é possível totalizar os períodos de contribuição em cada caixa previdenciária apenas se iguais ou superiores a 6 anos. Considerando que a atividade dos parassubordinados é caracterizada por períodos de não trabalho e, assim, de ausência de contribuições, na prática, esses vínculos e limites impostos pela lei excluem grande parte desses obreiros do direito à totalização²⁵.

Desse modo, levando em conta as restrições acima descritas, aliadas à baixa remuneração desses trabalhadores, à descontinuidade na carreira, às jornadas de trabalho reduzidas e, conseqüentemente, à limitação no valor das contribuições previdenciárias recolhidas, é difícil que os parassubordinados consigam se aposentar de forma decente, com a percepção de um provento de valor razoável²⁶.

O trabalho parassubordinado, sendo destituído de tutelas fundamentais, mostra-se bastante conveniente aos olhos do empregador. Ele acaba servindo de “via de fuga” da relação de emprego e da conseqüente aplicação das normas trabalhistas²⁷. Não por acaso, a “Confederazione Generale Italiana del Lavoro” (CGIL), maior central sindical italiana, é contrária à parassubordinação, pois os empregadores terão, evidentemente, todo o interesse em recorrer a esses colaboradores, cujo custo atualmente é cerca da metade daquele ligado à relação

²⁴ No mesmo sentido é a decisão do Tribunal de Avezzano, de 31 de janeiro de 2006, F.C. v. Regione Abruzzo. *Repertorio del Foro Italiano*, ano de 2006, Roma, Il Foro Italiano, 2007. p. 1570.

²⁵ CGIL. *Lavoro nero, lavoro precario*. p. 39-40.

²⁶ CGIL. *Lavoro nero, lavoro precario*. p. 41.

²⁷ Vide CALZARONI, Manlio, RIZZI, Roberta, TRONTI, Leonello. L'uso dei collaboratori coordinativi e continuati da parte delle imprese italiane: evidenze statistiche dalle fonti amministrative. *Economia & Lavoro*, Roma, Donzelli, ano XXXVIII, n. 02-03, p. 79-89, mai./dez. 2004.

de emprego. O grande risco – que se está concretizando – é a multiplicação desses “falsos autônomos”, que irão aumentar ainda mais as fileiras dos “trabalhadores pobres” (“working poors”)²⁸.

4. A PARASSUBORDINAÇÃO COMO FORMA DE DISCRIMINAÇÃO

Dessa forma, com exceção dos direitos acima citados, não se aplicam aos trabalhadores parassubordinados as tutelas previstas pela ordem jurídica aos empregados. A Corte Constitucional italiana, em especial nas decisões n. 226, de 20 de abril de 1989, e n. 365, de 24 de julho de 1995, considerou essa enorme disparidade de tratamento legítima em razão da diversidade dos tipos legais da subordinação e da parassubordinação. Todavia, como vimos acima, trata-se de uma diversidade artificialmente (senão artificiosamente) construída, a partir da clara redução do conceito de subordinação. Além disso, essa suposta diferença entre as duas figuras não é um motivo razoável para justificar a diversidade de tutelas, o que configura, em verdade, violação ao princípio da isonomia, consagrado pelas Constituições democráticas.

O princípio da isonomia, de acordo as lições desenvolvidas pioneiramente pelo jurista alemão Leibholz, deriva do princípio geral da justiça e consiste na interdição do arbítrio. Para o autor, o princípio cumpre uma função fundamental, como forma de realização da democracia, devendo presidir a atuação do Estado em todos os níveis, limitando, inclusive, a discricionariedade do legislador: “os direitos fundamentais, nos quais se inclui o princípio da isonomia, precedem o momento legislativo, pelo que a atuação legislativa deveria, conseqüentemente, conformar-se com o sentido de tal princípio”²⁹. De fato, todos os atos de

²⁸ “Pesquisas realizadas nos países europeus confirmaram que a origem do trabalho autônomo economicamente dependente se encontra no próprio trabalho subordinado clássico (...) as empresas utilizam o ‘outsourcing’ para atividades que anteriormente eram exercidas por trabalhadores subordinados (...) sobretudo no setor dos serviços (restaurantes, hotel, alimentação, mídia, ITC, marketing, propaganda, mundo artístico, espetáculos, administração e contabilidade, serviços sociais), mas também em setores mais tradicionais como os transportes, a construção civil e o trabalho em domicílio”. De fato, em muitos casos, o “trabalho autônomo é certamente uma condição profissional imposta ao sujeito. Na literatura alemã falou-se em trabalhadores autônomos de ‘terceira geração’ para indicar aqueles obreiros da ex-Alemanha Oriental obrigados a tentar a aventura da autonomia após a unificação (...) Evidentemente esses trabalhadores entram no quadro de uma ‘economia da necessidade’ e não naquele de uma economia da autorealização”. PERULLI, Adalberto. Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi. *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Roma, EDIESSE, ano LIV, n. 01, p. 221-270, jan./mar. 2003. p. 225-226 e 229. Tradução nossa.

²⁹ “O critério que em última instância permite determinar o que é ou não é arbitrário (isto é, ‘justo’), não pode ser fixado à partida, vivendo no campo do mutável historicamente e sendo ditado pela consciência jurídica de cada época (...) a justiça, como outros valores, está indissolúvelmente ligado à própria vida social (...) encontrando-se em perpétua evolução”. DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho: sua*

Direito devem se assentar numa razão necessária, ou, ao menos, em uma razão suficiente, consistindo o ato jurídico arbitrário “numa motivação ou na procura de uma finalidade estranha à situação objetiva”³⁰.

Nesse sentido, por imposição do princípio da isonomia, a paridade ou a diferenciação operada pelo legislador deve se assentar em uma base efetiva de justificação, em uma razão necessária, suficiente, em um motivo atendível. Esse entendimento foi adotado pela jurisprudência alemã já na década de 1920. Em uma decisão do “Reischgericht”, de 04 de novembro de 1925, com relação a um diploma legal, afirmou-se que “uma diferença de tratamento que não tivesse por base uma justificação razoável seria arbitrária e violaria o princípio da isonomia”³¹.

A doutrina de Leibholz, no entanto, veio realmente a ser consagrada pela jurisprudência alemã após a queda do regime nazista e a promulgação da Constituição de Bohn, em 1949. A Corte Constitucional, em decisão datada de 23 de outubro de 1951, afirmou que: “O princípio da isonomia é violado quando não conseguimos encontrar, na base de uma diferença ou de uma igualdade de tratamento legal, uma justificação razoável, resultante da natureza das coisas ou de uma qualquer outra razão objetivamente plausível, pois quando assim acontece, a disposição deve ser considerada arbitrária”. A Corte entendeu, assim, que o princípio da isonomia implica que qualquer diferença ou semelhança de tratamento deve ser justificada por uma razão objetiva suficiente, sob pena de essa medida se configurar como arbitrária e, assim, juridicamente inválida³².

Consoante a jurisprudência alemã, a ideia de “razão objetiva suficiente”, como corolário lógico do princípio da isonomia, deve ser respeitada, quer quando se trate de uma norma que diferencie, quer quando se trate de uma norma que confira uma disciplina paritária. Tanto a diferença, quanto a igualdade de tratamento, devem ser assentadas em razões objetivas, em motivos plausíveis. Essa dupla vertente do princípio da isonomia foi sedimentada pelos juízes

aplicabilidade no domínio específico da formação de contratos individuais de trabalho. Coimbra: Almedina, 1999. p. 78 e 80.

³⁰ LEIBHOLZ. *Die Gleichheit vor dem Gesetz*. 1ª ed. Berlim, 1925. p. 91 *apud* DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho*. p. 80.

³¹ Entsch. des Reichsgerichts in Ziv., t. 111, p. 320 e ss. *apud* DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho*. p. 82.

³² “Vimos já, aliás, que para Leibholz o princípio da igualdade significava a proibição do arbítrio, assim como já adiantámos que após 1949 a jurisprudência alemã actuou no mesmo sentido”. DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho*. p. 84-86.

alemães como “a obrigação de não tratar o que é essencialmente igual de forma arbitrariamente desigual, e de não tratar o que é essencialmente desigual de forma arbitrariamente igual”³³.

O legislador não pode, assim, tratar aquilo que é essencialmente igual de forma arbitrariamente desigual, o que pode e deve ser averiguado em sede de controle de constitucionalidade das leis, o qual, na maioria dos países democráticos, como o Brasil, a Alemanha e a Itália, é da competência do Poder Judiciário.

Pelo exposto acima, podemos concluir que o princípio da isonomia consiste na proibição do arbítrio, o que significa que deve haver uma razão objetiva, razoável, para que se proceda à diferenciação. Essa proibição se dirige a todos os níveis da atuação estatal, inclusive ao legislador. Aplicando esse raciocínio ao presente caso, temos que não existe uma razão suficiente, dotada de razoabilidade, para criar a figura do trabalhador parassubordinado, atribuindo-lhe um patamar de tutelas inferior àquele garantido aos empregados.

Como vimos, a diferença entre as duas categorias reside na heterodireção forte (sujeição do trabalhador a ordens patronais constantes e específicas, acerca dos diversos aspectos da prestação laborativa), que estaria presente na relação de emprego, mas não na relação de trabalho parassubordinada. Ora, essa diferença não justifica a disparidade de tratamento, pois a razão de ser das tutelas trabalhistas reside não nesse elemento, mas sim na hipossuficiência do obreiro, a qual se faz presente tanto nas relações empregatícias, quanto naquelas parassubordinadas. Desse modo, a diferença de tratamento, sem uma razão suficiente para justificá-la, consiste em verdadeiro arbítrio, com conseqüente violação ao princípio da isonomia. Esse princípio – que é assegurado pelas atuais Constituições democráticas, como a brasileira, a alemã e a italiana – deve necessariamente ser respeitado pelo legislador.

Nesse sentido, ao criar a figura da parassubordinação, com a correlata atribuição de um patamar inferior de direitos, o legislador viola o princípio da isonomia, e, conseqüentemente, a própria Constituição. Por isso afirmamos que uma eventual lei que introduzisse essa figura no Direito brasileiro seria inconstitucional, por violação direta a esse princípio, consagrado pelo art. 5º, *caput*, da Carta Magna de 1988. Configuraria verdadeira discriminação, a qual é vedada expressamente pela Lei Maior em seu art. 3º, IV. Cumpre notar que esse dispositivo constitucional traz uma noção ampla de discriminação, a qual não se limita apenas aos fatores

³³ A Corte Constitucional alemã, em decisão datada de 1953, cuidou de esclarecer a definição de arbítrio: “desadequação objectiva e manifesta da medida legislativa à situação de facto que ela visa regular”. DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho*. p. 85 e 87.

expressamente mencionados (origem, raça, sexo, cor e idade), mas abrange “quaisquer outras formas de discriminação”.

Nesse diapasão, o art. 1º da Lei n. 9.029, de 13 de abril de 1995, que em sua redação original previa um rol aparentemente taxativo, foi alterado pela Lei n. 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência), passando a contemplar um rol expressamente exemplificativo³⁴. De todo modo, esse dispositivo legal, em sua redação original, já vinha sendo interpretado pela doutrina mais avançada em conformidade com o art. 3º, IV, de maneira a considerar meramente exemplificativo o rol nele previsto³⁵.

A discriminação consiste, nas palavras de Mauricio Godinho Delgado, em uma “conduta pela qual se nega à pessoa, em face de critério injustamente desqualificante, tratamento compatível com o padrão jurídico assentado para a situação concreta por ela vivenciada”³⁶.

Por meio da parassubordinação, atribui-se a determinados trabalhadores um patamar de tutelas bastante inferior àquele assegurado aos empregados, sem um motivo suficiente para justificá-lo, o que configura verdadeira discriminação. De fato, a razão de ser das normas trabalhistas não é a presença de uma heterodireção patronal forte e constante sobre a prestação laborativa, mas sim a hipossuficiência do obreiro. Esta se faz presente tanto no caso dos empregados, quanto na hipótese dos trabalhadores parassubordinados, razão pela qual a diferença de tratamento entre eles não se justifica, configurando verdadeira discriminação.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, resta claro que a parassubordinação gerou resultados diametralmente opostos àqueles sustentados por seus defensores. Estes afirmavam que ela seria uma forma de estender parte da proteção do Direito do Trabalho a trabalhadores autônomos, que dela são

³⁴ “Art. 1º. “É proibida a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de trabalho, ou de sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros, ressalvadas, nesse caso, as hipóteses de proteção à criança e ao adolescente previstas no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.” (sem grifos no original).

³⁵ Como ressalta Mauricio Godinho Delgado, “O referido art. 1º da Lei n. 9.029/95 sofreu recente alteração por força do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015, art. 107), com vigência a partir de 4.1.2016. De um lado, o EPD substituiu a expressão ‘relação de emprego’ pela mais larga expressão, relação de trabalho; de outro lado, inseriu explicitamente dois outros fatores de potencial discriminação: deficiência e reabilitação profissional; finalmente, tornou inquestionável o caráter meramente exemplificativo (já passível de interpretação nessa linha) do rol de fatores fixado no preceito legal.” DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 15ª ed. São Paulo: LTr, 2016. p. 893.

³⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. p. 884.

excluídos. Mas, na verdade, ela ocasionou a restrição do conceito de subordinação, reduzindo-o à sua noção clássica ou tradicional. Disso resultou que trabalhadores tradicionalmente – e pacificamente – enquadrados como empregados passaram a ser considerados parassubordinados, sendo, assim, privados de direitos e garantias trabalhistas.

Foram estendidas pouquíssimas tutelas aos parassubordinados e, mesmo assim, em entidade bastante inferior às correspondentes aplicáveis aos empregados. O resultado é que o custo de um trabalhador parassubordinado é muito inferior àquele de um empregado, o que torna a figura uma via preferencial de fuga ao Direito do Trabalho. Assim, sob a aparência de ampliativa e protetora, a figura é, na essência, restritiva e desregulamentadora. É exatamente o oposto da tendência expansionista necessária para a realização das finalidades e objetivos do Direito do Trabalho.

Por tais razões, discordamos totalmente da sua instituição no Direito brasileiro. Em regra, os doutrinadores nacionais se inspiram no Direito estrangeiro, sobretudo naquele de países desenvolvidos, como a Itália, para propor o aperfeiçoamento e o avanço da ordem jurídica brasileira. Mas a análise do Direito estrangeiro também é muito útil para nos fornecer “contra-exemplos”, isto é, aquilo que não deve ser implementado na nossa realidade. A instituição da parassubordinação no Brasil afrontaria a própria Constituição Federal de 1988. Esta, ao valorizar o trabalho como meio essencial à realização da dignidade da pessoa humana e à busca de maior justiça social (art. 1º, III e IV, art. 3º, I, III e IV, arts. 6º e 7º, art. 170, *caput* e incisos VII e VIII, art. 193), veda terminantemente o retrocesso nas condições laborativas no País (art. 3º, II, e art. 7º, *caput*), retrocesso este que seria provocado pela introdução da parassubordinação, como nos mostra claramente o exemplo italiano.

REFERÊNCIAS

CALZARONI, Manlio, RIZZI, Roberta, TRONTI, Leonello. L'uso dei collaboratori coordinativi e continuati da parte delle imprese italiane: evidenze statistiche dalle fonti amministrative. *Economia & Lavoro*, Roma, Donzelli, ano XXXVIII, n. 02-03, p. 79-89, mai./dez. 2004.

CARINCI, Franco, TAMAJO, Raffaele De Luca, TOSI, Paolo, TREU, Tiziano. *Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato*. 9ª ed. Torino: UTET, 2016.

- CGIL. *Lavoro nero, lavoro precario. Guida ai diritti e alle tutele*. Roma: CGIL, 2006.
- DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 15ª ed. São Paulo: LTr, 2016.
- DELGADO, Mauricio Godinho, PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. São Paulo: LTr, 2007.
- DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho: sua aplicabilidade no domínio específico da formação de contratos individuais de trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999.
- LOY, Gianni. El dominio ejercido sobre el trabajador. *Relaciones Laborales: revista critica de teoria y practica*, Madrid, La Ley, n. 02, p. 165-189, 2005.
- PERULLI, Adalberto. Lavori atipici e parasubordinazione tra diritto europeo e situazione italiana. *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Roma, EDIESSE, ano LVII, n. 04, p. 731-752, out./dez. 2006.
- PERULLI, Adalberto. Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi. *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Roma, EDIESSE, ano LIV, n. 01, p. 221-270, jan./mar. 2003.
- PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di Diritto Processuale Civile*. 3º ed. Napoli: Jovene, 1999.
- PORTO, Lorena Vasconcelos. *A subordinação no contrato de trabalho: uma releitura necessária*. São Paulo: LTr, 2009.
- REPERTORIO DEL FORO ITALIANO, ano de 2006, Roma, Il Foro Italiano, 2007.
- REPERTORIO DEL FORO ITALIANO, formato de CD-Rom, consultado na Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Roma “Tor Vergata”.
- VALLEBONA, Antonio. *Breviario di Diritto del Lavoro*. 10ª ed. Torino: G. Giappichelli, 2015.
- VALLEBONA, Antonio. *Istituzioni di Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro*. v. 2. 4ª ed. Padova: CEDAM, 2004.

IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ TRA UTILITARISMO ANGLOSASSONE E CODICI PROCESSUALI ATTUALI¹

THE PROPORTIONALITY PRINCIPLE BETWEEN ANGLO-SAXON UTILITARIANISM AND CURRENT CODES OF PROCEDURE

Andrea Panzarola²

RIASSUNTO: Anche nel settore del giudizio civile si registra un crescente interesse per il giurista e filosofo londinese Jeremy Bentham e per le sue proposte in tema di disciplina della prova e di organizzazione della procedura giudiziaria. Le tesi utilitaristiche benthamiane possono scorgersi pure nella impostazione generale delle “Civil Procedure Rules” inglesi e nella teoria, che vi è accolta, della “proportionate justice”. Peraltro, tanto le concezioni di Bentham, quanto l’impiego del canone di proporzionalità in chiave utilitaristica, pongono delicati problemi e rischiano di ostacolare una piena tutela dei diritti individuali alla tutela giudiziaria.

PAROLE-CHIAVE: Utilitarismo. Jeremy Bentham. Principio di proporzionalità. Procedura civile.

ABSTRACT: Also in the civil procedure field there’s a growing interest about the Londoner jurist and philosopher Jeremy Bentham and his proposals related to the regulation of evidences and civil procedure organization. The Benthamian utilitarian theses may also be seen in the general regulation of english “Civil Procedure Rules” and in theory of “proportionate justice” that has been adopted. On the other hand, Bentham’s conceptions and proportionality

Artigo recebido em 03 de março de 2017

1 O presente artigo foi publicado anteriormente na Revista di Diritto Processuale, ano LXXI, n. 6, Milão, Wolters Kluwer, nov./dez. 2016. p. 1459-1487.

2 Andrea Panzarola é Professor Titular de Direito Processual Civil na Universidade LUM (Libera Università Mediterranea) de Bari. Professor de Direito Processual Civil e Direito da Arbitragem na Universidade Luiss-Guido Carli em Roma. Advogado junto à Corte de Cassação italiana.

principle's use in a utilitarian perspective create delicate problems and may be a barrier to a full judicial relief for individual rights.

KEYWORDS: Utilitarianism. Jeremy Bentham. Proportionality principle. Civil procedure.

1. L'INFLUSSO DI JEREMY BENTHAM NELLA CULTURA GIURIDICA CONTEMPORANEA

Nella introduzione di un suo noto libro del 1876³ James Fitzjames Stephen scrisse che le opere di Jeremy Bentham erano oramai «proiettili esplosi» («*exploded shells*»), «sepolti sotto le rovine» che essi stessi avevano causato. Con questa metafora il giurista vittoriano intendeva registrare il declino della influenza benthamiana nel mondo giuridico inglese ad iniziare dalla seconda metà del XIX secolo, dopo che per molti anni le riforme legislative più importanti⁴, nei campi più disparati, si erano innestate proprio sulle lezioni impartite *ex cathedra* da Bentham ed attuate – con sobrio pragmatismo – da uomini di stato ed esperti di legge nutriti di vivo senso pratico⁵. Non è un caso che, per contrassegnare l'egemonia culturale che quegli esercitò in quel torno di tempo – prima e dopo il 1832, anno della sua morte – si è parlato di una «età del benthamismo» («*the period of Benthamism*»).

Mentre descrive l'inizio del crepuscolo del benthamismo, la tesi di J.F. Stephen potrebbe far pensare che si sia trattato dell'avvio di un fenomeno presto fattosi definitivo ed irreversibile. Chi consideri però la situazione odierna vi può rintracciare elementi per rivisitare quella tesi, se non proprio per capovolgerla. Le proposte di Bentham paiono ancora attuali e, ad ogni modo, sembrano ripresentarsi sotto forme mutate. Ciò vale, in generale, per la influenza del suo pensiero nella cultura giuridica contemporanea⁶. Va da sé che, come sempre accade dinanzi ad individui eccezionali, anche per Jeremy Bentham è difficilissimo, se non

³ J.F. Stephen, *A Digest of the Law of Evidence*, 4^a ed., London 1881, vol. XXI.

⁴ J.F. Dillon, *Bentham's Influence in the Reforms of the Nineteenth Century*, in Aa.Vv., *Select Essays in Anglo-American Legal History*, vol. I, Boston 1907, 491 ss.

⁵ Che mancava invece a Bentham: secondo Stephen egli era «il più non-pratico («*unpractical*») dei filosofi che si siano occupati di cose pratiche»: N. Bobbio, *Il positivismo giuridico*, 2^a ed., Torino 1979, rist. Torino 1996, 88.

⁶ Cfr. W. Twining, *Globalisation and Legal Theory*, Cambridge 2000, spec. 102 ss.; P. Schofield, *The Legal and Political Legacy of Jeremy Bentham*, in *Annual Review of Law and Social Science* 2013, 51 ss.

impossibile, registrare le conseguenze della sua dottrina per tutto il raggio delle loro implicazioni. Fu infatti uomo proteiforme, di convinzioni veementi, di straordinaria forza di volontà e prodigiosa fertilità di ingegno e insieme scrittore prolificissimo, ostentatamente razionalista, eppur pervaso da un decadente gusto per l'incompiuto⁷. Presto stizzosamente distaccatosi dalla pratica forense⁸ per votarsi soltanto agli studi, nel corso di un'esistenza tanto agiata quanto longeva ed inquieta, il poliedrico Bentham applicò le sue idee e i suoi principi a svariati settori della conoscenza: dalla teoria politica alla storia delle idee, dalla economia alla religione, dal colonialismo alla usura, ecc. Secondo il filosofo londinese non vi è infatti area della azione umana che non possa essere afferrata da quel «principio di utilità»⁹ che costituisce la chiave di accesso all'insieme della sua opera¹⁰ e che viene additato nella «maggiore felicità del maggior numero di individui»¹¹.

Nel dominio (per lui centrale) del diritto, poi, il filosofo di *Queen Square Place*¹² – nello stesso momento in cui ne patrocinava una versione imperativistica e statualistica – fu proclive a dissezionare in maniera analitica le norme sostanziali da quelle processuali e a sceverare le norme costituzionali dalle penali e civili. Le sue elaborazioni sono pertanto riferibili a numerose branche del diritto¹³, che la progressiva specializzazione degli studi negli ultimi decenni ha sempre più isolato. La concezione che Bentham ebbe della sovranità statale e la sua idea positivistica¹⁴ del diritto¹⁵, l'analogia che istituì tra ragionamento giuridico e

⁷ Scrivendo e riscrivendo le sue opere, Bentham spesso non riusciva però a concluderle. Per sua fortuna, i manoscritti di Bentham furono completati e presentati in una forma più semplice dai suoi discepoli: E. Dumont (sul quale v. *infra*, note 47 e 62) e J.S. Mill.

⁸ «*In disgust*» scrive W. Twining, *op. cit.*, 91. Nel dettaglio v. M. P. Mack, *Jeremy Bentham: An Odyssey of Ideas 1748-1792*, New York 1963, 134.

⁹ «*By the principle of utility is meant that principle which approves or disapproves of every action whatsoever according to the tendency it appears to have to augment or diminish the happiness of the party whose interest is in question: or, what is the same thing in other words to promote or to oppose that happiness. I say of every action whatsoever, and therefore not only of every action of a private individual, but of every measure of government*»: J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1780), New York 2007, 2.

¹⁰ P. Singer, «*Ethics*», in *Encyclopædia Britannica*, Chicago 1985, 627 ss.

¹¹ Cfr. la prefazione di *A Fragment on Government*, 1776.

¹² Nel quartiere londinese di Westminster (oggi *Queen Anne's Gate*).

¹³ V. *retro* nota 4.

¹⁴ Quello di Bentham fu un «volontaristico» «imperativismo» «statualistico» (che fa da sfondo alla sua *jurisprudence*). Ciascuno dei tre termini merita un indugio. L'imperativismo del filosofo inglese è del tipo «ingenuo» descritto da N. Bobbio, *Il positivismo giuridico*, cit., 200-201, 234, 86 ss. (diversa è però la posizione di P. Chiassoni, *Da Bentham a Kelsen. Sei capitoli per una storia della filosofia analitica del diritto*, Torino 2016, 112). Contro il creazionismo giuridico di Bentham v. M. Barberis, *Beccaria, Bentham e il creazionismo giuridico*, in *Riv. intern. fil. dir.* 2014, 557 ss. La crisi dello stato, infine, corrode il paradigma «statualistico».

¹⁵ Sugli aspetti empiristici e positivistici del benthamismo v. A. Giuliani, *Dal positivismo «benthamiano» al realismo giuridico*, in *Aa.Vv., Il pensiero americano contemporaneo*, Milano 1958, 117 ss.

deduzione matematica¹⁶, le sue vedute sul ruolo della autorità legislativa nell'ordinamento, le sue convinzioni circa la riforma del sistema giudiziario e del diritto probatorio, le sue aspirazioni per la codificazione e il suo anelito per la riforma del diritto penale e penitenziario¹⁷, costituiscono altrettanti settori sui quali si coagula oggi il crescente interesse degli studiosi – quando non addirittura del legislatore e dei suoi consiglieri – per il giurista e filosofo londinese.

Ad alimentare questa fioritura di studi vi è anche la straordinaria impresa editoriale avviata sin dal 1968 e volta alla pubblicazione dell'opera integrale del giurista inglese («*The Collected Works of Jeremy Bentham*»)¹⁸, compresi quei lavori – altrettanto numerosi che rilevanti – mai apparsi in stampa. Parecchi manoscritti, già inabissati nelle stanze delle biblioteche e tuttavia ricolmi di «tesori», hanno guadagnato improvvisa diffusione presso gli studiosi, che ne hanno ridestato un potenziale propulsivo che rischiava di andare irrevocabilmente perduto. Orientano ad una riscoperta delle opere di Bentham pure le iniziative francesi del «*Centre Bentham*» istituito a Parigi nel 2003¹⁹ e quelle del «*Bentham Project*»²⁰ dell'UCL, *University College* di Londra²¹, nonché la pubblicazione biennale della *Revue d'études benthamiennes*²² e il *Journal of Bentham Studies*²³.

¹⁶ «*It is illuminating to consider Bentham's flirtation with mathematics*»: W. Twining, *Theories of Evidence. Bentham & Wigmore*, London 1985, 57.

¹⁷ Nel *Panopticon* Bentham, nel delineare un carcere modello, propose un piano sistematico per la costruzione e amministrazione delle prigioni. La notorietà dello scritto è oggi legata allo studio di M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione* (1975), Torino 1976, 213 ss. L'interpretazione foucaultiana del *Panopticon* corrobora l'idea del carattere illiberale e autoritario dell'utilitarismo benthamiano. Cfr., in ultimo, su questi temi, Aa.Vv., *Beyond Foucault: New Perspectives on Bentham's Panopticon*, a cura di A. Brunon-Ernst, Farnham 2012.

¹⁸ I volumi progettati sono settanta. Sono note le critiche di incompletezza rivolte alla edizione in undici volumi curata (fra il 1838 e il 1843) da John Bowring (*The Works of Jeremy Bentham, Published under the Superintendence of his Executor, John Bowring*, XI vol., Edinburgh: William Tait). Abbiamo già accennato alle *Œuvres de Jérémie Bentham*, in tre volumi, edizione curata (1829-1830) da E. Dumont, Bruxelles, Hauman.

¹⁹ I membri del centro sono studiosi francesi dell'opera di Bentham (<http://www.centrebentham.fr/membres/>).

²⁰ In <http://www.ucl.ac.uk/Bentham-Project>.

²¹ Si tende a credere che Bentham (già ottantenne) sia stato uno dei fondatori (nel 1828) dell'*University of London* (da cui discende l'attuale *University College of London/UCL*). Tale convinzione è ingenerata anche da un celebre dipinto murale all'interno della biblioteca principale dell'UCL. In verità Bentham non ebbe alcun ruolo concreto nella istituzione della Università. Si può considerare però un «padre spirituale»: v. in http://www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/who/bentham_ucl. L'*auto-icon* del filosofo è contenuta nel *South Cloister* dell'UCL.

²² In <http://etudes-benthamiennes.revues.org/>.

²³ In <http://ojs.lib.ucl.ac.uk/index.php/jbs>.

2. IL PIANO DEL PROCESSO

Nella cornice descritta vogliamo segnalare l'influsso che le teorie del possente filosofo e giurista²⁴ londinese sembrano possedere oggi sul piano del diritto processuale civile. Perché Bentham, questo audace «Newton della legislazione»²⁵, dispiegò le sue energie per rinnovare il sistema giudiziario inglese e adattare il processo – sotto gli ingombranti vessilli della semplificazione e della flessibilità – alle esigenze di una mutata realtà storica di trionfante capitalismo industriale. Da questo punto di vista le sue tesi hanno una specifica origine concreta²⁶. Può perciò sembrare quanto meno strano che, in condizioni egualmente eccezionali ma profondamente diverse quali sono le attuali, si tornino a considerare le vedute sulla giustizia di un uomo nato nel 1748. Visto che ciò accade, vuol dire che il contesto sociale e storico che ha sollecitato la elaborazione ed enunciazione delle sue tesi è giudicato meno importante della loro intrinseca validità. O, in altri termini, che si intravede la possibilità, che le sue analisi offrono, di spiegare situazioni che Bentham stesso non aveva prefigurato quali oggetto di studio e di «censura»²⁷.

Il momento (di intensa fascinazione benthamiana e utilitaristica) appare propizio e la via tracciata da studi fondamentali. I contributi di Gerald J. Postema, raccolti in volume nel 1986²⁸ offrono la descrizione del processo civile vagheggiato da Bentham, contraddistinto dall'allargamento dei poteri del giudice chiamato ad operare sulla scorta di vaghe direttive e in attuazione dei principi utilitaristici. Poi il campo della concezione della «*law of evidence*» in

²⁴ Usiamo indifferentemente i due termini. Secondo W. Twining, *Globalisation*, cit., 93, 105, nota 8, Bentham fu soprattutto un giurista.

²⁵ N. Bobbio, *op. cit.*, 86; A. Giuliani, *Dal positivismo*, cit., 133. Bentham orgogliosamente si definiva il «*Luther of jurisprudence*».

²⁶ «*He was, after all, a person of his time*»: W. Twining, *Globalisation and Legal Theory*, cit., 66. Bentham nacque nel 1748 nella Londra di Hogarth, morì nel 1832 nella Londra di Robert Peel: in questi 84 anni, come cambiò profondamente la città (M.P. Mack, *op. cit.*, 14), così mutò la realtà generale.

²⁷ La *jurisprudence* del filosofo inglese si compone di due parti, una *expository* ed un'altra *censorial*, la prima consistente nella descrizione del diritto com'è, la seconda di come dovrebbe essere: cfr., in sintesi, W. Twining, *op. cit.*, 16 ss.; nonché P. Chiassoni, *op. cit.*, 10 ss.

²⁸ *Bentham and the Common Law Tradition*, Oxford 1986, spec. 339 ss., 408 ss. La passione di Bentham per la codificazione (oltre che il suo rifiuto della idea di indipendenza del potere giudiziario) hanno indotto talvolta ad attribuire al filosofo londinese «*a strictly mechanical theory of adjudication*» (*ivi*, 404). Le ricerche più recenti di cui diamo conto in queste pagine (ad iniziare da quella di Postema: *ivi*, 422 ss., 441) vanno in una direzione opposta. Sulla ricostruzione di Postema della teoria benthamiana «*of adjudication*» v., però, il dubbio che avanza W. Twining, *Globalisation*, cit., 113, nota 9 (in fine). Segnaliamo anche le riserve di F. Schauer, *Le regole del gioco* (1991), trad. it., Bologna 2000 spec. 165, nota 29 e di J. Dinwiddy, in *Bentham. Selected Writings of John Dinwiddy*, a cura di W. Twining, Stanford 2004, 155 ss.

Bentham è stato ripetutamente arato negli scritti di William Twining, che ha fra l'altro avuto il merito di instradare i lettori nei «labirinti» del *Rationale of Judicial Evidence*²⁹, mastodontica opera di Bentham di circa 3.500 pagine, apparsa in cinque volumi nel 1827 grazie alle cure del giovane John Stuart Mill. Anche la dottrina italiana ha offerto contributi cospicui³⁰, da quelli di Alessandro Giuliani³¹ sulla prova, sino al più recente dedicato da uno studioso italiano³² al «giudice utilitarista», che, pur presentandosi quale contrappunto critico alla interpretazione di Postema³³, ne sposa il nucleo essenziale, premurandosi tuttavia di negare che le caratteristiche del diritto processuale benthamiano – che conferisce al giudice³⁴ un ruolo di «decisore utilitarista» che gode di amplissima libertà di azione – possano essere trasferite, come pensa lo studioso statunitense³⁵, anche al codice di diritto sostanziale, che invece vincolerebbe il giudice a perseguire la massima utilità solo indirettamente, «in quanto tale diritto esprime la volontà del legislatore, che dev'essere applicata e non disattesa»³⁶.

Per di più le concezioni della procedura e della prova di Bentham – cui egli stesso annette «*great constitutional significance*»³⁷ – possono funzionare da cartina di tornasole anche per affrontare il quesito risalente della sua collocazione ideologica. Un quesito, questo, probabilmente insolubile o comunque dipendente dal lato della sua attività che volta per volta viene inquadrato e dall'epoca considerata, se anteriore o successiva alla sua «conversione» al radicalismo politico negli anni a cavallo fra il 1808-1809³⁸ e alla sua ulteriore transizione –

²⁹ In particolare in *Theories of Evidence. Bentham & Wigmore*, cit.

³⁰ Da anni, come tutti sanno, richiamano l'attenzione sul giurista londinese B. Cavallone (la cui posizione è radicalmente antitetica alle tesi benthamiane) e M. Taruffo (in consonanza con la prospettiva benthamiana ed epistemologica: v., da ultimo, *La semplice verità. Il giudice e la costruzione dei fatti*, Roma-Bari 2009, 98, 116, 144).

³¹ A. Giuliani, *Il concetto di prova. Contributo alla logica giuridica*, Milano 1961, rist. 1971, 232, nota 1, 237 ss.; Id., voce *Prova (filosofia del diritto)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano 1988, 518 ss., spec. 575-577.

³² F. Ferraro, *Il giudice utilitarista. Flessibilità e tutela delle aspettative nel pensiero giuridico di Jeremy Bentham*, Pisa 2011, spec. 157 ss.

³³ Che sembra condivisa anche da W. Twining, *Theories*, cit., 73, ad avviso del quale Bentham era «*an anti-nomian in respect of substantive as well adjective law*».

³⁴ Bentham, come si sa, rifiutava il sistema basato sulla giuria: M.P. Mack, *op. cit.*, 420 ss. Risaputa è pure la sua ostilità verso il *common law* quale diritto di produzione giudiziale: D. Fredda, «*Una dispotica creazione. Il precedente vincolante nella cultura giuridica inglese dell'Ottocento*», Torino 2012, spec. 79 ss.

³⁵ G.J. Postema, *Bentham and the Common Law Tradition*, cit.

³⁶ F. Ferraro, *op. cit.*, 26, 51 ss., 157, 247.

³⁷ W. Twining, *op. cit.*, 25. Nella medesima direzione v. F. Ferraro, *Il giudice utilitarista*, cit., 239, 249 ss., 251; nonché, già prima, G.J. Postema, *op. cit.*, 341, 358 ss. Il filosofo inglese, mentre esonerava il giudice dalla osservanza di norme processuali rigide, riteneva che le uniche garanzie per le parti dovessero rinvenirsi nei vincoli esterni gravanti sul magistrato e soprattutto nella disciplina della sua responsabilità dinanzi al c.d. «Tribunale della Opinione Pubblica» (sulla importanza del *Public Opinion Tribunal* e, più in generale, a proposito della idea della «pubblicità» – nel senso ampio di trasparenza, responsabilità e libertà di informazione – come anima della giustizia v. G.J. Postema, *op. cit.*, 364 ss.; F. Ferraro, *op. loc. cit.*; W. Twining, *Globalistion*, cit., 99).

³⁸ Pure da questo angolo visuale le opere benthamiane in tema di processo e prova hanno un significato generale.

poco più di dieci anni dopo – alla ideologia repubblicana. Il fatto è, d'altronde, che l'eclettismo del filosofo londinese, mentre si riallaccia alla ricchezza e varietà della sua azione³⁹, è foriero di numerose ambiguità e insieme spiega la messe di interpretazioni spesso contraddittorie che ha generato. La sua opera divide gli animi⁴⁰, non da ora. Contro la tesi che tendeva a ravvisare un carattere liberale⁴¹ nell'impresa intellettuale benthamiana si levò notoriamente, nel 1901, un profondo conoscitore della cultura inglese e del radicalismo filosofico anglosassone, il poco più che trentenne Élie Halévy⁴², il quale volle dimostrare che Bentham «*passé seulement d'un autoritarisme monarchique à un autoritarisme démocratique*»⁴³, che raggiunge l'acme proprio nel settore del processo e della disciplina della prova. Nel sintetizzare la portata della prestazione benthamiana, lo storico e filosofo francese vi indovina una tara congenita e schizza con parole durissime il modello di giudice e lo schema di giudizio tratteggiati dal filosofo londinese: «*le juge, tel que le conçoit la doctrine de Bentham, est une sorte de monarque isolé dans son tribunal, qui rend ses sentences sans formes légales, et sans autre contrôle vraiment efficace, pour prévenir ses abus de pouvoir éventuels, que le contrôle purement moral qu'exerce sur lui l'opinion publique*»⁴⁴.

Per stabilire se questa valutazione, che suona come un pesante atto di accusa contro il filosofo londinese, accostato addirittura a Robert Filmer⁴⁵, sia accurata e possa pertanto essere seguita ancora oggi, conviene porsi anzitutto alcune domande.

3. LA CONCEZIONE DELLA PROVA

Alla base degli studi di P. Schofield vi è la tesi centrale (sunteggiata in *The Legal and Political Legacy*, cit., 63-64) secondo cui la conversione di Bentham al radicalismo politico è dipesa dalla sistematica elaborazione della nozione di «*sinister interests*».

³⁹ «*There may be several Benthams*»: W. Twining, *Globalisation and Legal Theory*, cit., 21; P. Schofield, *Bentham. A Guide for the Perplexed*, London-New York 2009., cit., 19 ss. (il capitolo secondo del volume è significativamente intitolato: «*Which Bentham?*»).

⁴⁰ Cfr. il quadro di P. Schofield, *The Legal and Political Legacy*, cit., 55.

⁴¹ La tesi è ribadita da L. Ferrajoli, *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli 2015, 19. *Contra* N. Bobbio, *op. cit.*, 90.

⁴² Il lavoro di É. Halévy rappresenta ancora oggi un punto di partenza indispensabile. Alcune delle sue conclusioni sono state però oggetto di revisione critica (anche profonda) nel prosieguo: cfr., ad es., J.-P. Cléro, *Bentham. Philosophe de l'utilité*, Paris 2006, 23, nota 2, 50, 65, 97; G.J. Postema, *op. cit.*, 339-340, 349-350, 361, 404.

⁴³ É. Halévy, *La Formation du radicalisme philosophique (1901-1904)*, t. III, *Le radicalisme philosophique*, Paris 1904, rist. Paris 1995, 80: «*Bentham n'a jamais été un libéral; constamment impatient de réformes philanthropiques il passe seulement d'un autoritarisme monarchique à un autoritarisme démocratique, sans s'arrêter à cette position intermédiaire, qui est celle du libéralisme anglo-saxon*».

⁴⁴ É. Halévy, *op. cit.*, 114.

⁴⁵ É. Halévy, *op. loc. cit.*: «*le radicalisme de Bentham se trouve aboutir, en matière de procédure et d'organisation judiciaires, à une restauration du système patriarcal préconisé par Sir Robert Filmer, apologiste de la monarchie absolue*».

Quali sono i «proiettili inesplosi»⁴⁶ che investono il piano del processo e che Bentham ci ha lasciato in eredità? Quali le soluzioni processuali strettamente solidali con la dottrina utilitaristica benthamiana?

Per poter rispondere occorre allargare il quadro dei riferimenti. A suo tempo, nell'Europa continentale⁴⁷ il richiamo a Bentham è servito per far suonare le campane a morto della eredità del tardo processo romano-canonico. In effetti, l'attacco radicale del filosofo londinese contro i principi classici della prova – con il sovvertimento delle basi su cui essi si innestavano e la contemporanea emersione di un concetto moderno di prova⁴⁸ – è stato sferrato su più fronti: dal trattamento della regola sull'onere della prova al contraddittorio, ecc.⁴⁹ Il che tuttavia non esclude che sia possibile individuare uno o alcuni temi centrali che azionano – esplicitamente o per implicito – tutti gli altri, mettendo in moto la costruzione di una complessiva teoria della prova che applica in modo chiaro e *diretto* il principio di utilità. Il giurista londinese, da una parte, riteneva che il metodo per l'accertamento dei fatti individuali fosse induttivo come quello con il quale si fissano delle verità generali e pertanto dovesse replicare il procedimento probatorio in uso – da Bacone⁵⁰ in avanti – nella filosofia induttiva dello spirito umano⁵¹ e nella scienza sperimentale⁵². Dall'altra parte, egli era persuaso che fosse possibile identificare un criterio oggettivo e quantitativo per la valutazione della prova⁵³. Ne discendono le due peculiari caratteristiche della proposta benthamiana dal lato, rispettivamente, della ammissibilità dei mezzi di prova e della loro valutazione. Nella prima direzione si colloca

⁴⁶ Per riprendere la metafora di Stephen (citata *retro* nel § 1) volgendola nel suo opposto.

⁴⁷ Dove le opere di Bentham conobbero grande diffusione anche grazie alla loro pubblicazione in francese per opera di Dumont (C. Blamires, *The French Revolution and the Creation of Benthamism*, Basingstoke-New York 2008, 1 ss.).

⁴⁸ Cfr., se vuoi, sui concetti di prova il nostro *Il notorio, la judicial notice e i «concetti» di prova*, in questa *Rivista* 2016, 610 ss., spec. 629 ss.

⁴⁹ Il filosofo inglese disconosce l'utilità del principio dell'onere della prova che il giudice potrà imporre (secondo una discrezionalità che facilmente può sconfinare in arbitrio). Secondo W. Twining, *Theories*, cit., 45 lo studio dell'onere della prova condotto dal filosofo londinese «*is one of the weakest parts of his theory of evidence*». In argomento v. anche C. Besso, *La vicinanza della prova*, in questa *Rivista* 2015, 1383 ss., spec. 1384-1385, 1398.

⁵⁰ Nei confronti del quale Bentham nutriva un'ammirazione profonda: M.P. Mack, *op. cit.*, 13, 129 ss.

⁵¹ Sull'empirismo lockiano v. W. Twining, *op. cit.*, 52.

⁵² In Bentham vi è insomma l'idea che la prova giuridica «*turns on the same principles as evidence in all fields of human activity*» (W. Twining, *op. cit.*, 51). Quali modelli di metodo razionale il filosofo londinese indica (anche sulla base della sua esperienza personale: M.P. Mack, *op. cit.*, 96 ss.) quelli usati nella storia naturale o nella botanica: si spiega così il richiamo a Linneo (G.J. Postema, *op. cit.*, 433).

⁵³ Sul termometro della persuasione v. *infra* § 6.

la frontale contrapposizione alle regole di esclusione (di intere classi di prove: «*exclusionary rules*»)⁵⁴; nella seconda la idea di un «termometro della persuasione»⁵⁵.

Al fondo del punto di vista benthamiano ribolle l'avversione del giurista londinese per i «sinistri interessi» di giudici ed avvocati⁵⁶, arroccati allo *status quo* e nella difesa di forme processuali tradizionali per bieche ragioni di profitto personale⁵⁷, a detrimento dell'utile collettivo. I bersagli di Bentham sono insieme corporativi e tecnici: egli si batte, da un lato, «*contre les intérêts séducteurs*» che spingono per la conservazione dell'esistente, e, dall'altro lato, contro le regole sbagliate che pregiudicano i fini del processo civile. Ed è su questo secondo piano che si delinea l'interrogativo di fondo che anima la riflessione dello studioso britannico: «*Qu'est-ce qu'une fausse règle en matière de procédure?*»⁵⁸.

Le concezioni di Bentham sono distribuite, al solito, in vari scritti, dall'opuscolo sulla riforma scozzese del 1808⁵⁹, passando per l'*Introductory View of the Rationale of Evidence* apparso per opera di James Mill⁶⁰, per arrivare ai due tomi del *Traité des preuves judiciaires* pubblicati da Dumont nel 1823⁶¹ e, soprattutto, ai cinque volumi (editi nel 1827 grazie a John Stuart Mill) del *Rationale of Judicial Evidence, specially applied to English Practice*. L'importanza speciale di quest'ultima opera⁶² – assai più ampia del *Traité* ma più complessa e

⁵⁴ Bentham si riferiva alle regole di inammissibilità presenti nel sistema inglese del tempo (*magna pars* del deprecato «sistema tecnico di procedura»).

⁵⁵ B. Cavallone, *Il giudice e la prova nel processo civile*, Padova 1991, 396 ss., nota 137. Anche M. Taruffo (*La semplice verità*, cit., 220) osserva – in generale – che è priva di fondamento la tendenza di assegnare valori numerici ai gradi di conferma che le prove attribuiscono agli enunciati fattuali. V. *infra* § 6.

⁵⁶ «*The sinister interests of the legal profession (lawyers) and the judiciary (Judge and Co.)*»: W. Twining, *Theories*, cit., 28.

⁵⁷ Per quanto in forma più tenue (W. Twining, *op. cit.*, 101), la critica contro avvocati e giudici era stata già prospettata da Bentham nel *Trattato sulle prove*: v. nota seguente.

⁵⁸ J. Bentham, *Traité des preuves judiciaires*, tt. I-II. Abbiamo sotto gli occhi la ristampa inalterata – *Elibron Classics* 2007 – della edizione *Bossange Frères*, Paris del 1823. Nel tome I, 4, il filosofo londinese delinea gli obiettivi della procedura (che egli reputa nient'altro che «*l'art d'administrer les preuves*»: *ivi*, 3). Ora, se è vero che il principale fine («*le but direct*») è additato nella conformità delle decisioni alla *loi* (in tal conformità egli rinviene la «*droiture dans les décisions*»), nondimeno quali obiettivi collaterali sono considerati la «*célérité*», la «*économie*» e la «*exemption d'entraves superflues*» (sui quali v. spec. 7). Il legislatore, però, per correggere i difetti delle leggi processuali, incontra un ostacolo potentissimo nel ceto dei giuristi («*car il a plus à lutter contre les intérêts séducteurs dans cette carrière que dans aucune autre*»: *ivi*, 7). D'altronde, per quanto ne voglia ampliare i poteri, il filosofo londinese dichiara che non intende rendere il giudice onnipotente, abolendo tutte le forme processuali, per non avere altra regola che la sua volontà (*ivi*, 6), lasciandolo «*aux fantômes de son imagination*» (*ivi*, 5).

⁵⁹ In *The Works of Jeremy Bentham*, cit., vol. V, 1 ss.

⁶⁰ In *The Works of Jeremy Bentham*, cit., vol. VI, 1 ss.

⁶¹ J. Bentham, *Traité des preuves judiciaires*, cit. L'opera è legata al nome di Etienne Dumont (1759-1829: editore e traduttore ginevrino di Bentham), sul quale v. J.P. Selth, *Firm Heart and Capacious Mind: the Life and Friends of Etienne Dumont*, Lanham 1997.

⁶² Per la verità l'infaticabile Bentham rimodulò («*sans grand profit*», nota però É. Halévy, *op. cit.*, 81) le sue vedute nei *Principles of Judicial Procedure*, scritti fra il 1824 e il 1828, e pubblicati solo nel 1839, sette anni dopo

di difficile lettura – è stata anche di recente rimarcata da Philip Schofield, ad avviso del quale, però, lo studio del *Rationale* sarebbe stato sinora «*sadly neglected*» dagli scrittori⁶³. Con l'eccezione – verrebbe da aggiungere – dei fondamentali contributi di William Twining, sin da quello del 1985 che presenta insieme le opere del filosofo londinese e di Wigmore.

In particolare, nel *Rationale of Judicial Evidence*, Bentham formula una teoria prescrittiva della prova che ruota attorno alla affermazione del «*principle of non-exclusion*». Essa è direttamente rivolta al legislatore e, per il suo tramite, in via mediata, al giudice che operi all'interno del «*Natural System of Procedure*»⁶⁴, che viene posto in antitesi al deprecato «*Technical System*», il quale, se rinvia alla procedura inglese del tempo, non vi si sovrappone completamente⁶⁵. Al legislatore sono fornite indicazioni per assicurare la genuinità della prova, al giudice somministrate linee direttive per valutare il «peso» della testimonianza. Su tutto campeggia l'idea secondo cui «*evidence is the basis of justice: exclude evidence you exclude justice*»⁶⁶ e, più ampiamente, il convincimento che il fine della procedura è la correttezza della decisione, vale a dire la giusta applicazione della legge sostanziale a fatti «veri»⁶⁷. I fatti possono acquistare tale qualità alla condizione che – in ossequio alla direttiva della non-esclusione – tutte le prove siano ammesse salvo che si tratti di prove irrilevanti, superflue o se la loro acquisizione comporti «*preponderant vexation, expense or delay in the individual case, judged by the standard of utility*»⁶⁸.

Contro le lezioni della esperienza umana e della tradizione storica, e con il solo ausilio del principio di utilità, Bentham profila insomma una teoria della prova nel senso della metodologia della ricerca scientifica⁶⁹, che ne recepisce i presupposti⁷⁰ e condivide gli

la sua morte.

⁶³ Diremo *infra* (in questo paragrafo) dello scritto di Jean-Pierre Cléro.

⁶⁴ E cioè un sistema caratterizzato «*by the absence of the artificial rules and technical devices of the Technical System of Procedure*»: W. Twining, *op. cit.*, 28.

⁶⁵ W. Twining, *op. cit.*, 51, sottolinea che Bentham intendeva comunque conservare alcuni peculiari istituti della procedura probatoria inglese (ad es., la oralità, la *cross-examination*, ecc.). V. pure F. Ferrari, *La «prova migliore». Una ricerca di diritto comparato*, Milano 2004, 31 ss.

⁶⁶ Lo ricorda anche M. Taruffo, *La semplice verità*, cit., 144, 283 (che condivide l'idea di Bentham secondo la quale la correttezza delle decisioni in fatto è una finalità essenziale del processo), 98, 116, 144.

⁶⁷ W. Twining, *op. cit.*, 27 e 53.

⁶⁸ W. Twining, *op. cit.*, 68.

⁶⁹ Il che, secondo A. Giuliani, voce *Prova*, cit., 575, costituisce una violenza alla struttura del ragionamento giudiziale.

⁷⁰ «Questo processo di fisicizzazione del concetto di prova influisce anche sullo stesso fatto principale (*probandum*): quest'ultimo può essere «*probabilized*» oppure «*disprobabilized*» dall'*evidentiary fact*, e la ragione naturale ci può permettere di determinare numericamente il valore della probabilità» (A. Giuliani, *Il concetto di prova*, cit., 240; la citazione è ripresa nella sua interezza da F. Ferrari, *La «prova migliore*», cit., 40: non vi è però menzionato Giuliani).

obiettivi⁷¹. Una volta omologato il trattamento delle prove giudiziarie a quello delle prove empiriche delle scienze naturali, cade ogni giustificazione per l'esclusione *a priori* di classi di prove e prende forma la nuova dottrina benthamiana: «*The rule will be, – Let in the light of evidence*⁷² [...] *The end it leads to, is the direct end of justice, rectitude of decision*»⁷³. Se ne potrebbe dedurre – e Twining ne ha dedotto⁷⁴ – che Bentham persegue la verità nel processo sopra (e contro) ogni altro valore o garanzia. Conducono a tale risultato l'eliminazione delle «*rules of exclusion*» – insieme alla idea che prove dubbie e poco credibili siano sempre meglio di nessuna prova – e l'assenza di regole formali che guidino l'attività del giudice, i cui abusi, sempre possibili, possono essere evitati *non* all'interno del processo (con le «*rules of exclusion*» o con puntuali precetti) ma con altri sistemi (primo fra tutti il controllo opinione pubblica)⁷⁵. È del tutto naturale che questa interpretazione fondi la conclusione secondo cui «*to this day Bentham's theory represents the most fully developed and unequivocal form of a 'truth theory' of adjudication*»⁷⁶.

Si è creduto recentemente di ridiscutere questa conclusione (che cioè la ricerca della verità rappresenti il punto archimedeo della riflessione di Bentham), spostando l'analisi dal piano dell'acquisizione della prova a quello della sua valutazione. Lo ha fatto uno studioso francese (Jean-Pierre Cléro) più volte intrattenutosi sulla relazione tra la ricerca della verità e la concezione utilitaristica benthamiana⁷⁷. Per la precisione Cléro ha perorato la tesi secondo cui le istruzioni di Bentham ai giudici – nel campo del processo penale⁷⁸ –, contenute nel

⁷¹ Perseguiti tramite una concezione del probabile, inteso come frequenza: A. Giuliani, *Il concetto*, cit., 242.

⁷² E prosegue: «*The exception will be, – Except where the letting in of such light is attended with preponderant collateral inconvenience, in the shape of vexation, expense and delay*»: in J. Bentham, *Rationale of Judicial Evidence*, IV, 481 (abbiamo sotto gli occhi la ristampa della edizione londinese di «*Hunt and Clark*» del 1827).

⁷³ Sulla contrapposizione fra «*the ends of judicature*» e «*the ends of justice*» v. J. Bentham, *Rationale*, cit., vol. IV, 13 ss., 63 ss., 98 ss.

⁷⁴ W. Twining, *op. cit.*, 108.

⁷⁵ Sul controllo del *Public Opinion Tribunal v. retro* in nota 35. Come detto, Bentham era particolarmente critico nei confronti del principio della indipendenza del potere giudiziario: v. G.J. Postema, *op. cit.*, 363 ss.

⁷⁶ W. Twining, *op. cit.*, 89. Secondo M. Taruffo, *La semplice verità*, cit., 144, Bentham ha anticipato «il principio epistemico di completezza delle conoscenze». La recente polemica in tema di *veriphobia* si incentra su questo aspetto relativo alla disciplina giuridica (dei limiti di ammissibilità) della prova (se debba essere o meno essere progressivamente ridotta).

⁷⁷ J.-P. Cléro, *Bentham. Philosophe de l'utilité*, cit., 37 ss.

⁷⁸ Leggendo il saggio si ricava l'impressione che le conclusioni siano però generali (ed investano il *Rationale* nel suo complesso): J.-P. Cléro, *Penal theory without the panopticon* in Aa.Vv., *Beyond Foucault: New Perspectives on Bentham's Panopticon*, cit., 79 ss. Il lavoro di Cléro segue due strade. Da un lato, intende dimostrare l'errore commesso da Foucault (v. *retro* nota 15) nell'ignorare il *Rationale* per concentrarsi solo sul *Panopticon*. Dall'altro, vuole segnalare le contiguità e soprattutto le differenze fra le concezioni di Bentham e Beccaria (che il filosofo inglese stimava, considerandolo uno dei maggiori teorici dell'utilitarismo).

Rationale, non mirerebbero affatto al raggiungimento della verità, ma servirebbero loro piuttosto per valutare la «*probative force of arguments*».

Questo tentativo lascia però dubbiosi⁷⁹, anche perché la tesi di Twining (e di molti altri con lui) merita di essere analizzata a partire dallo stesso piano che egli ha prescelto, vale a dire quello della acquisizione della prova. E, nel farlo, occorre assegnare il giusto peso ai limiti frapposti da Bentham alla ricostruzione dei fatti dalla decisione di non *acquire* prove pure rilevanti per ragioni utilitaristiche. Conviene perciò intendersi sulla portata assegnata da Bentham al principio di utilità, che lo induce – come detto – a limitare in certi casi l’operatività del criterio inclusivo di rilevanza. Segnatamente, per quanto una o più prove possano servire per la delucidazione dei fatti controversi, nondimeno il filosofo londinese esclude – come sappiamo – la loro acquisizione in giudizio se, per provvedervi, si produrrebbero nella singola vicenda individuale risultati antieconomici e cioè soverchianti spese, ritardi o complicazioni. La discrezionalità di cui gode il giudice può indurlo così a privilegiare – sulla scorta dell’onnipresente standard di utilità⁸⁰ – le ragioni attinenti alla efficienza del processo⁸¹ a scapito della ricerca della verità.

Il punto è cruciale e tocca, con la disciplina della prova, la fondazione stessa della procedura giudiziaria che, ad avviso di Bentham, ha due scopi: uno «*positive*» (o «*direct*») – consistente nella attuazione della legge sostanziale in base ad una conoscenza completa dei fatti –, un altro «*negative*» (o «*collateral*»), teso a minimizzare i disagi che comunque occorrono per assicurare quel primo obiettivo «*diretto*» e «*positivo*». I due scopi («*direct*» e «*collateral*» «*ends*») della procedura giudiziaria sono certo connessi ma, all’evidenza, in costante contrasto tra loro. Secondo il filosofo londinese vi è però sempre una via di uscita, che egli rinviene nell’impiego del principio di utilità⁸², che passa per una analisi costi-benefici rigorosamente quantitativa (il c.d. «*felicific calculus*»)⁸³. Come ne può derivare il rifiuto di acquisire una prova

⁷⁹ J.-P. Cléro, *op. cit.*, 105, assume che (nel *Rationale* di Bentham) «*probative force was not a construction meant to reveal the truth*». Cléro sostiene poi che il filosofo londinese, nel distinguere chiaramente tra «*veracity and truth*» (*ivi*, 106), giudicasse quest’ultima «*absolutely out of reach*» (*ivi*, 101). Più ampiamente, ad avviso dello studioso francese, la «*probabilità*» non era considerata da Bentham un indicatore della verità da rivelare nella sua interezza (*ivi*, 99).

⁸⁰ G.J. Postema, *op. cit.*, 348 ss.

⁸¹ È un problema del nostro tempo: cfr. Aa.Vv., *Truth and Efficiency in Civil Litigation. Fundamental Aspects of Fact-finding and Evidence-taking in a Comparative Context*, a cura di C.H. Van Rhee e A. Uzelac, Cambridge 2012.

⁸² «*The conflict between these ends is resolvable by translating their claims into utilities and disutilities and maximizing the net utility*»: G.J. Postema, *op. cit.*, 346.

⁸³ Che Bentham (nei *Principles of Judicial Procedure*) incorpora nella sua teoria della giustizia: J. Sorabji, *English Civil Justice after the Woolf and Jackson Reforms. A Critical Analysis*, Cambridge 2014, 92-93. V. *infra* nel § 6.

pure rilevante, così ne può discendere il rifiuto del giudice di mandare ad effetto una legge sostanziale quante volte i benefici che ne conseguirebbero per il titolare del diritto siano stimati inferiori ai «costi»⁸⁴ totali della procedura giudiziaria: in tal caso il «prezzo» del processo – scrive Bentham anticipando attuali propensioni legislative e giurisprudenziali – «*ought not to be paid: the law ought rather remain unexecuted*»⁸⁵.

4. REGOLE E PRINCIPI NELL'ADJECTIVE LAW

Per il filosofo inglese, la disciplina delle prove – per quanto ragguardevole⁸⁶ – resta dunque una parte della più generale concezione utilitaristica del sistema processuale⁸⁷. Accade così che l'avversione nella sfera del diritto probatorio per le «regole di esclusione»⁸⁸ si congiunga in Bentham al complessivo rifiuto per le «regole» *tout court*, quali capisaldi della procedura giudiziaria (del «diritto accessorio»⁸⁹: *adjective law*). Per loro natura le regole imbrigliano l'attività del giudice, che viceversa Bentham vuole che sia disimpegnata con la massima libertà. Solo in tal modo il giudice sarebbe posto in condizione di prodigarsi per soddisfare direttamente le direttive del principio di utilità, bilanciando costi e benefici. La libertà del giudice potrebbe perciò essere assicurata a patto di sostituire – quale metro del suo procedere – alle regole i principi, che assurgono così a pietre angolari della *tela giudiziaria*. Da questi vaghi dettami generali il giudice può per di più deflettere tutte le volte in cui reputi che ciò sia coerente con la promozione dell'utile collettivo⁹⁰.

Per descrivere questa impostazione si è parlato di «*anti-nomianism*» benthamiano⁹¹. L'espressione ben si addice al complessivo rigetto, da parte del filosofo londinese, non soltanto delle «*exclusionary rules*», ma di tutte le «*technical rules of procedure*» e, più ampiamente, si

⁸⁴ Di «*transactional costs of the adjudicative procedure*» parla G.J. Postema, *op. loc. cit.*

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Comprensibile è, pertanto, la attenzione che vi ha dedicato la dottrina italiana, in particolare in relazione alla proposta benthamiana di eliminazione delle *exclusionary rules*. Abbiamo già menzionato le diverse vedute di B. Cavallone e M. Taruffo.

⁸⁷ G.J. Postema, *op. cit.*, 348 discorre di «*straightforward application of his general utilitarian theory of procedure to the special case of evidence*».

⁸⁸ Ne discende un ragguardevole aumento della discrezionalità del giudice, riconosciuto dagli studiosi più autorevoli, da Halévy fino a Postema e Twining, ecc. V., però, M. Taruffo, *op. cit.*, 283, nota 65.

⁸⁹ Così denominato da Bentham in rapporto al diritto sostanziale, «*comme l'adjectif en grammaire existe en rapport avec le substantif*» (E. Halévy, *op. cit.*, 77).

⁹⁰ F. Ferraro, *Il giudice utilitarista*, cit., 148, 225.

⁹¹ W. Twining, *Theories*, cit., 66-67: «*the anti-nomian thesis is much wider than the 'non-exclusion' principle*». Bentham «*was concerned to destroy all technical rules of procedure, all rigid formalities, and all mandatory rules of evidence*».

confà al ripudio del carattere «formale» del diritto processuale ed insieme della sua puntuale funzione disciplinatrice dei comportamenti delle parti e del giudice, che è chiamato in ultima battuta ad ubbidire a nient'altro che al principio di utilità, calcolandone *more logico* implicazioni ed effetti⁹². Il fatto è che Bentham («*a consistent act-utilitarian*»)⁹³ investe le sue risorse intellettuali per creare un sistema nel quale tutte le decisioni – del giudice non meno che del legislatore – debbono essere direttamente governate dal principio di utilità.

Ciò che ne sortisce non è soltanto una critica tanto impietosa quanto per certi versi plausibile (basti pensare alla dickensiana «*wiglomeration*»)⁹⁴ della procedura inglese del suo tempo⁹⁵, ma probabilmente l'attacco più radicale⁹⁶ mai mosso alla dimensione formale e regolativa del processo nell'epoca moderna. Ne sono minacciati i valori che esso racchiude, quali presenti a chiunque ed enunciati in maniera esemplare in particolare da Montesquieu⁹⁷ (che Bentham però accusa...di ignorare la procedura!)⁹⁸. Il principio di utilità non è tanto il motore segreto del processo preconizzato da Bentham o la sua «sostanza» celata dietro le sue apparenze. È il processo stesso! La sua funzione ordinativa (sganciata da regole precise vincolanti rimpiazzate da direttive vaghissime) chiama in causa *direttamente*⁹⁹ (ed in modo determinante) il calcolo utilitaristico di costi e benefici del giudice «demiurgo» o, meglio, «*pater familias*»¹⁰⁰.

⁹² W. Twining, *op. cit.*, 71.

⁹³ W. Twining, *op. cit.*, 73. Secondo l'a., Bentham era «*a consistent act-utilitarian concerned to design a system in which all decisions by judges as well as legislators should be directly governed by the principle of utility*». Nel prosieguo il giudizio generale di W. Twining (*Gloablisation and legal theory*, cit., 95 e nota 11) appare però più sfumato, ma sostanzialmente conforme. Invece secondo J. Sorabji, *op. cit.*, 77, il giurista londinese aveva sviluppato «*a rule or indirect utilitarianism*». Alla base di tali distinzioni, vi è la contrapposizione novecentesca fra utilitarismo dell'atto e utilitarismo della regola: cfr. F. Ferraro, *op. cit.*, spec. 357 ss., 371 ss.

⁹⁴ Un cenno è in G.J. Postema, *op. cit.*, 344. Su «Casa desolata» («*Bleak House*», 1852-1853) di Dickens (e sulla causa *Jarndyce contro Jarndyce* protrattasi per 117 anni dinanzi alla *Chancery Court*) v. B. Cavallone, *La borsa di Miss Flite. Storie e immagini del processo*, Milano 2016, spec. 40 ss.

⁹⁵ M. Taruffo, *La semplice verità*, cit., 144; C. Consolo, *Passaggiate e passacaglie sul confine tra diritto civile e processuale*, a cura di F. Godio, Torino 2015, 681.

⁹⁶ Si ricordi anche la critica serrata di Bentham contro «*the principle of nullification*», così come l'avversione per tutte le decisioni «*not grounded on the merits*» (G.J. Postema, *op. cit.*, 446, 346-347; W. Twining, *Theories*, cit., 80). Vi si riannoda anche la ostilità per le «finzioni legali» (che sono rispetto alla giustizia ciò che le truffe o raggiri sono per il commercio: *ivi*, 70). Sul tema v. (anche per ulteriori riferimenti) P. Chiassoni, *op. cit.*, 24, nota 51; F. Ferraro, *Il giudice utilitarista*, cit., 60 ss.

⁹⁷ Egli – nel sesto libro dello *Spirito delle leggi* (1748) – aveva sottolineato lo stretto rapporto che intercorre fra la osservanza rigorosa delle forme processuali e la assicurazione dei diritti e delle libertà individuali.

⁹⁸ Nel *Traité des preuves*, cit., 6, nota 1, Bentham invita a non tenere conto dello «Spirito delle leggi», perché il presidente Montesquieu (per sua stessa ammissione) «*n'entendait rien à la procédure française*». In altro scritto il filosofo inglese lamenta la debolezza teorica del francese, pur essendo quest'ultimo un gentiluomo e filosofo e, prima di tutto, un giurista (G.J. Postema, *op. cit.*, 345, nota 9).

⁹⁹ Ecco perché si discorre di «*direct-utilitarian theory of adjudication*»: G.J. Postema, *op. cit.*, 441.

¹⁰⁰ Su tale idea di giudice e sul modello domestico di giustizia v. *infra*.

Se nel modello benthamiano la «*Hegung*»¹⁰¹ del processo ha smesso di esistere o è in procinto di non essere più forza-frenante¹⁰², non dovrebbe meravigliare che la legge sostanziale¹⁰³ si innalzi a limite e misura delle relazioni che vi si dipanano, sradicando l'idea stessa di «*procedural rights*» autonomi e distinti dai diritti materiali. Degno di menzione è, in questo contesto, il rifiuto della dimensione agonistica del processo¹⁰⁴, che pure presuppone uno spazio delimitato e prelude ad un ordinato misurarsi delle forze dei contendenti secondo regole precise dinanzi ad un giudice imparziale e con poteri definiti. Una volta di più l'argomento utilitarista la fa da padrone e tutto quanto non vi si conforma (comprese le «*sporting analogies*») è oggetto di critica serrata, se non di scherno. Come altro definire l'aggressione violenta al «liberalismo sentimentale» ed alla sua pretesa di giustificare (con motivazioni differenti da quella «utilitaristica») il «*due process*» e i diritti processuali penali? Bentham¹⁰⁵ liquida gli argomenti soggiacenti a questi venerabili principi con inaudita asprezza. Li paragona ora ai lamenti di una «vecchia signora» (che si preoccupa più della durezza dell'intervento chirurgico del medico che di salvare il bambino malato), ora agli appelli alla «*fairness*» e al «*fair play*» di un cacciatore alla volpe che voglia organizzare il proprio divertimento: «*The old woman*¹⁰⁶ cries 'hard'; the fox-hunter¹⁰⁷ cries 'unfair'»¹⁰⁸!

In definitiva, la concezione del processo e della prova pare assumere in Bentham fosche tinte di autoritarismo democratico, come antivide nel 1901 Halévy e come hanno confermato gli studi successivi¹⁰⁹. Sembra innegabile che la sovraordinazione del principio di

¹⁰¹ Sulla delimitazione spaziale come connaturata alla esperienza del processo v. B. Cavallone, *Il divieto di utilizzazione della scienza privata del giudice*, in questa *Rivista* 2009, 861 ss., spec. 862; Id., *La borsa*, cit., 57. Sul luogo di giustizia come *temenos* o *hieros kuklos* v. già J. Huizinga, *Homo ludens*, trad. it. Torino 2002, 91. V. pure F. Cordero, *Riti e sapienza del diritto*, Bari 1981, 310. Con riferimento al diritto ebraico e al recinto del tempio, v. le notazioni di C. Cohn, *Processo e morte di Gesù. Un punto di vista ebraico*, a cura di G. Zagrebelsky, rist. Torino 2010, 57 e nota 45.

¹⁰² Eliminate le regole vincolanti, restano le direttive, che il giudice può comunque disapplicare se lo richiede il principio di utilità.

¹⁰³ «*All rights and duties are the creatures of substantive law; the sole function of adjective law is to provide for the efficient implementation of these rights and duties. There is no place for a doctrine of procedural rights in Bentham's theory*»: W. Twining, *op. cit.*, 72.

¹⁰⁴ Sulla quale v., se vuoi, A. Panzarola, *Presupposti e conseguenze della creazione giurisprudenziale del c.d. abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.* 2016, 23 ss., spec. 64 ss.

¹⁰⁵ W. Twining, *op. cit.*, 84-85, 70. Sono invece noti gli effetti positivi dell'utilitarismo nel campo del diritto penale sostanziale: L. Ferrajoli, *Il paradigma garantista. Filosofia e critica del diritto penale*, 2ª ed., Napoli 2016, 101 ss., spec. 103, 106.

¹⁰⁶ Cfr. *Rationale of Judicial Evidence*, cit., vol. V, 231 (citiamo ancora dalla rist. ed. londinese del 1827).

¹⁰⁷ V. *Rationale*, cit., vol. V, 238-239.

¹⁰⁸ W. Twining, *op. cit.*, 85.

¹⁰⁹ W. Twining, *op. cit.*, 82 (in rapporto al *Rationale*); G.J. Postema, *op. cit.*, 339 ss., spec. 340 (tra l'altro, secondo l'a., la proposta del filosofo inglese esibisce «*a distinctly populist motivation*»: *ivi*, 460).

utilità unita ai suoi temibili corollari – vale a dire l’annientamento dei diritti processuali¹¹⁰ delle parti e l’annichilimento del contraddittorio (giacché per Bentham «*sous le système naturel, l’allégation est déjà par elle-même une preuve*»¹¹¹) – dipingono il quadro sinistro di una procedura giudiziaria, certo semplice e flessibile¹¹², ma dalla quale sono bandite regole stringenti in nome della «*greatest happiness of the greatest number*». In questo scenario, che riecheggia risalenti modelli di «giustizia domestica»¹¹³, la discrezionalità del giudice non è più rinserrata nel *limes* del processo e delle sue regole ed è frenata solo dal controllo *esterno* del «Tribunale della Opinione Pubblica».

E tanto dovrebbe essere sufficiente per vigilare criticamente sull’interesse crescente per la dottrina utilitaristica (e per Bentham stesso) che sembra pervadere – chi potrebbe negarlo? – la nostra epoca, anche nella dimensione del processo civile.

5. LA «PROPORTIONATE JUSTICE» IN INGHILTERRA E GALLES

Bastino alcuni esempi: le novità normative nel settore processuale approvate in Inghilterra e Galles e quelle annunciate da noi; le prassi giurisprudenziali diffuse in molti Paesi; la promozione dei principi a scapito delle regole procedurali¹¹⁴; l’approccio utilitaristico e «quantitativo» alle problematiche processuali; la graduale penetrazione del principio di proporzionalità nel *temenos* del giudizio civile e la deriva moralizzatrice¹¹⁵ che ne investe la

¹¹⁰ I quali non possono rinvenire una legittimazione nel diritto naturale: i «*natural rights*» sono difatti oggetto di critica severa da parte di Bentham («*nonsense upon stilts*»): cfr. W. Twining, *Globalisation*, cit., 106.

¹¹¹ Bentham negava che il principio del contraddittorio possedesse una giustificazione razionale: A. Giuliani, *Il concetto di prova*, cit., 239. Abbiamo già sottolineato l’avversione del giurista londinese per la classe degli avvocati, considerata (per dirla con C. Cavagnari ed E. Caldara, voce *Avvocati e procuratori*, in *Il Digesto italiano*, Torino 1893-1899, IV, 2, rist. Bologna 2004, 137) «una piaga della società, un danno e un pericolo permanente per la moralità e per il progresso».

¹¹² Sul tambureggiante richiamo a tali principi ogni citazione è superflua. È un *Leitmotiv* dell’opera benthamiana. Secondo il filosofo, per dirla in breve, la complessità della procedura «*is the nursery of fraud*» (la citazione è in G.J. Postema, *op. cit.*, 345).

¹¹³ Sul ruolo del giudice come *pater familias*, nel contesto di un «modello domestico» di procedura giudiziaria «senza regole» v., per tutti, G.J. Postema, *op. cit.*, 341 ss., 350 ss. Quali modelli di semplicità e flessibilità processuale Bentham (volgendosi al passato più o meno recente) indicava i giudizi dei sassoni, le corti danesi «*of reconciliation*», le «*courts of conscience*», nonché le corti di arbitrato introdotte da Guglielmo III d’Inghilterra, e perfino il cadì turco (sul senso, tutt’altro che paradossale, di tali richiami v. Id., *op. cit.*, 351, 353 ss.). Si ricorderà, infine, che la «procedura naturale» benthamiana affascinava Chiovenda: lo ricorda B. Cavallone, *Forme del procedimento e funzione della prova*, in questa *Rivista* 2006, 417 ss., 428.

¹¹⁴ Le quali «si riducono al rango di semplici ‘direttive’»: G. Verde, *Arbitrato e giurisdizione: le Sezioni Unite tornano all’antico*, in *Corr. giur.* 2014, 91 ss., spec. 95 e nota 17. Cfr., se vuoi, A. Panzarola, *Alla ricerca dei substantialia processus*, in questa *Rivista* 2015, 680 ss.

¹¹⁵ Ci sembra che la elaborazione della categoria dell’abuso del processo sia un tentativo di moralizzazione del giudizio su base utilitaristica: cfr., se vuoi, A. Panzarola, *Presupposti e conseguenze*, cit., 23 ss.

trama; la pretesa di dedurre il giusto dall'utile¹¹⁶; l'espansione della *jurisdiction* e la delegittimazione della legalità procedurale; l'esortazione alla semplificazione ed alla flessibilità; lo «stato di eccezione» che grava sulle nostre vite schiacciate sotto l'egemonico peso della economia¹¹⁷: tutto cospira a rivalutare il pensiero di Bentham, le cui idee – contrariamente a quanto supposeva J.F. Stephen – sono tutt'altro che «*exploded shells*», inghiottite dal frastuono della storia (che, ad onor del vero, esse pure concorsero a causare con la carica sovvertitrice loro propria, giacché «*Bentham, philosophe réformateur, est toujours obligé de détruire, avant de construire*»)¹¹⁸.

Non solo quelle idee benthamiane – in maniera ora diretta ora indiretta – hanno significativamente influito (pochi anni fa in alcuni Paesi) nella riforma delle istituzioni giudiziarie e nella riscrittura delle regole processuali, se non nelle vedute della giurisprudenza, ma promettono di farlo oggi un po' ovunque, anche da noi. Che ciò sia un bene da raccogliere e custodire o al contrario un pericolo da scansare è però tutt'altra questione. Per affrontarla può essere proficuo soffermarsi su alcuni fenomeni. Nell'economia di questo scritto possiamo limitarci a considerare sinteticamente, con l'esperienza italiana, le riforme in Inghilterra e Galles.

Già negli «*Woolf Reports*» del 1995 e 1996¹¹⁹ e poi nelle «*Civil Procedure Rules*» (CPR) trovano spazio le idee Bentham¹²⁰ (e dei suoi epigoni)¹²¹. È sviluppata una teoria della giustizia volta ad imporre alle corti di considerare gli effetti delle loro decisioni sul complessivo sistema della giustizia civile. Da più parti si è parlato non per caso di un evento rivoluzionario. Per lunga tradizione, infatti, l'approccio al tema era stato unicamente *individuale* e non collettivo, risolvendosi nella scelta di soddisfare solo il bisogno di giustizia («*substantive justice*»)¹²² nella singola controversia. La ricezione del modello processuale in uso presso la

¹¹⁶ Bentham «*treated 'justice' as simply a species of utility*»: G.J. Postema, *op. cit.*, 417.

¹¹⁷ Nel senso chiarito da K. Marx, *La questione ebraica* (1844), trad. it. Roma 1978, 82. Evidentemente tutt'altra cosa è la analisi economica del diritto, che ben può estendersi agli aspetti organizzativi del processo: cfr., in ultimo, con riferimento alla «sfida della complessità», R. Posner, *Reflections on Judging*, Cambridge-London 2013, spec. 54 ss.; nonché, a proposito delle «*deficiencies in the management of the various layers of the judiciary*», Id., *Divergent Paths. The Academy and the Judiciary*, Cambridge-London 2016, spec. 222 ss. Nella dottrina italiana v. F. Auletta, *Il principio generale di coerenza nella difesa della parte; nuovi approdi dell'analisi economica del diritto*, in *Giusto proc. civ.* 2015, 959 ss.

¹¹⁸ La felice espressione è di Halévy, *op. cit.*, 81.

¹¹⁹ *Interim and Final Access to Justice Reports*.

¹²⁰ J. Sorabji, *English Civil Justice*, cit., 162, 75 ss., spec. 96 ss.

¹²¹ Cfr. A. Zuckerman, *Zuckerman on Civil Procedure: Principles of Practice*, 2^a ed., London 2006, spec. 25 ss. (3^a ed., London 2013).

¹²² Con la espressione «*substantive justice*» (o «*justice on the merits*», «*complete justice*») si designa l'aspirazione a risolvere la controversia singola con una decisione accurata, tramite la applicazione della norma appropriata a

giurisdizione di «equità» produsse – con i *Judicature Acts* del 1873/75¹²³, se non prima¹²⁴ – l'affievolimento della vincolatività delle prescrizione procedurali e la massima dilatazione dei meccanismi di sanatoria degli errori processuali, in funzione del conseguimento dell'obiettivo prioritario della «giustizia nel merito». Nella sostanza «*doing justice on the merits*» – per dirla con Zuckerman¹²⁵ – era «*more important than enforcing compliance with the rules or court orders*». Cosicché il desiderio di fare «*complete justice*», mentre spogliava di autentico valore normativo le regole processuali che vi si frapponevano, aveva il sopravvento anche sulle esigenze, pure avvertite, di contenimento dei costi e di rapidità dei procedimenti.

A questo modello tramandato – che chiameremmo a «cannuccia da bibita» («microlivello individuale») – i riformatori ne contrappongono uno diverso, se non opposto, che fa appello alla «*proportionate justice*». A loro avviso il sistema tradizionale¹²⁶ non avrebbe permesso di assicurare la stessa garanzia essenziale (di accesso al giudice) per la maggioranza dei litiganti: consentendo difatti un uso «sproporzionato» delle risorse a disposizione delle corti da parte di alcuni soggetti per dirimere le loro liti, le residue (e depauperate) risorse non avrebbero potuto garantire le stesse opportunità agli altri cittadini, ostacolandone le aspirazioni a chiedere giustizia. Di qui la radicale torsione della teoria tradizionale a vantaggio di una concezione che denomineremmo da «sguardo di Gorgone» («macrolivello di sistema»), e cioè slargata ad una analisi «collettiva» dell'impiego delle risorse del sistema giudiziario, imperniata sulla verifica che a ciascun cittadino ne sia assegnata una quota equa, con conseguente oculata distribuzione di quelle risorse e salvaguardia dei diritti di accesso alle corti dei rimanenti litiganti. Se insomma la risorsa è scarsa, occorre razionarne il godimento¹²⁷ da parte dei cittadini: questa è la deliberata intenzione dei riformatori d'oltre Manica, i quali programmaticamente antepongono il conseguimento dell'obiettivo «collettivo» dell'uso proporzionato delle risorse giudiziali alla assicurazione «individuale» – già preminente – della «*substantive justice*»¹²⁸. L'ambizione a fare giustizia nel merito, se non viene ovviamente

«*true facts*».

¹²³ A. Zuckerman, *op. cit.*, 25-27.

¹²⁴ Per stare alla posizione di J. Sorabji, *op. cit.*, spec. 31-74.

¹²⁵ A. Zuckerman, *op. cit.*, 26.

¹²⁶ Ancora all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, «*complexity, cost and delay were as intractable a triumvirate as they had ever been*»: J. Sorabji, *op. cit.*, 21.

¹²⁷ Giungendo persino a negare l'accesso al giudizio, o, più spesso, a ridurre la quantità di tempo e denaro destinati alla celebrazione dei processi (tanto da escludere o comunque limitare, ad esempio, le prove da introdurre nei procedimenti civili). Non è difficile intuire che la qualità delle decisioni ne risente.

¹²⁸ «*It was to be downgraded*»: J. Sorabji, *op. cit.*, 256.

abbandonata nella nuova prospettiva, diventa tuttavia un obiettivo certo importante, ma da coordinare con esigenze già da tempo acquisite alla cultura giuridica inglese (efficienza, speditezza, «*economy*») e con altre alle quali viene assegnata inusitata e categorica centralità (proporzionalità ed eguaglianza). Tutto questo ha spinto i commentatori a mettere l'accento sul fatto che i *conditores* inglesi, tutto sommato, hanno mobilitato senza ambiguità, in un'ottica economica, le potenzialità della «giustizia distributiva». Preferiremmo però parlare, pur senza deflettere dalla linea interpretativa puntualizzata, di perseguimento di una «moderna» forma di «giustizia distributiva» «al quadrato», per porre in evidenza che il bene da distribuire fra i consociati è la giustizia stessa¹²⁹.

In ogni caso, con questa nuova teoria della «*proportionate justice*», piegata ad una forma di «giustizia distributiva» *sui generis* – di manifesta ascendenza benthamiana¹³⁰ –, si profilano due conseguenze indesiderabili, ma che costituiscono l'inevitabile portato del peso assegnato alla «proporzionalità», nelle sue varianti – che altro non paiono se non due facce della stessa medaglia – della «*collective proportionality*» e della «*individual proportionality*»¹³¹ (entrambe chiamate a svolgere il medesimo ruolo che nella teoria benthamiana svolgevano i «*collateral ends*»)¹³². Può accadere, da un lato, che la domanda di giustizia sia semplicemente rifiutata dalle corti, e, dall'altro lato, che l'investimento di tempo e risorse riservato alla celebrazione del processo (ed alla acquisizione delle prove) sia ridotto. In ambedue i casi rifulge la somiglianza con la lezione benthamiana e con il peso determinante da essa attribuito ai «*collateral ends*». Nel primo caso il conseguimento della «*substantive justice*» è ovviamente escluso in radice. Nel secondo caso l'obiettivo di pervenire ad una decisione accurata è ridimensionato, quante volte, ad esempio, si riducano gli spazi della istruttoria.

È un fatto rimarchevole, però, che le riforme di Woolf, se sono riuscite ad elaborare una nuova teoria della giustizia plasmata da quel retroterra teorico benthamiano, non sono state

¹²⁹ Nella forma di eguali possibilità di accesso al giudice per tutti i cittadini. Diciamo di «moderna» concezione della giustizia distributiva per indicare quella affermata da Babeuf in avanti (sino alla recente rielaborazione del concetto di Rawls): seguiamo l'ordine di idee di S. Fleischacker, *A Short History of Distributive Justice*, Cambridge-London 2004, 80 ss.

¹³⁰ J. Sorabji, *op. cit.*, spec. 136, 137, 149, 150, 152, 153, 157, 164, 168, 197-198, 207, 208, 212, 213.

¹³¹ CPR 1.1(2)(c), 1.1(2)(e). Rinviamo alla distinzione tracciata da J. Sorabji, *op. cit.*, 167-169, 214. La «*collective proportionality*» (o «*onward-looking proportionality*») presuppone un confronto tra il singolo processo e la generalità dei giudizi civili (onde evitare che nel primo non si consumi una quota eccessiva delle risorse giudiziarie tale da precludere agli altri cittadini di far valere in giudizio le loro pretese). La «*individual proportionality*» (o «*inward-looking proportionality*») ha per oggetto la specifica controversia (ed esige che i benefici ritraibili dall'accertamento ed esecuzione nella vicenda processuale concreta della «*substantive justice*» – nel senso indicato *retro* in nota 120 – non sopravanzino i costi necessari per raggiungere l'obiettivo).

¹³² V. *retro* § 3. Lo sottolinea, a più riprese, J. Sorabji, *op. cit.*, 137, 150, 153, 157, 164.

in grado viceversa – per comune convincimento – di recarla ad effetto¹³³. Si spiegano così le successive «*Jackson Reforms*», il cui obiettivo si indovina nel tentativo di applicare nei fatti (con specifico riguardo alla «*individual proportionality*») quelle rivoluzionarie aspirazioni ideali¹³⁴, che continuano a suscitare consensi pure in altri paesi¹³⁵. Come noto, anche in Italia si sono levate voci autorevoli che hanno proposto di trapiantare nel giudizio civile il principio di proporzionalità¹³⁶.

6. LA VERSIONE ITALIANA DELLA PROCEDURA CIVILE UTILITARISTICA

La situazione di *impasse* inglese e i motivi che l'hanno determinata possono servire per esprimere una valutazione consapevole a proposito delle recenti tendenze della giurisprudenza italiana. La nostra Corte di cassazione va impiegando da tempo l'argomento utilitaristico che fa leva sulla necessità di impiegare oculatamente le risorse giudiziali e di contemperare le aspirazioni individuali con la esigenza di riservare risorse agli altri processi. Si direbbe che, per quanto non espressamente richiamato, il principio di proporzionalità sia stato nei fatti recepito.

Le esemplificazioni potrebbero essere numerose. Qui non vogliamo tanto soffermarci sulle interpretazioni creative elaborate sulla scorta dei principi costituzionali della «durata ragionevole» e del «giusto processo». O indugiare sulla progressiva dequotazione delle regole processuali e della loro cogenza, con le Sezioni Unite che parlano addirittura di una «innegabile evoluzione dell'ordinamento verso una progressiva relativizzazione della tutela apprestata dalle regole di rito»¹³⁷. O sottolineare che, se legittimiamo questo «sfondamento» delle regole formali

¹³³ Questo è il filo conduttore del libro di J. Sorabji, *op. cit.*, spec. 207 ss. L'autore, ancorché guardi con favore alla nuova teoria, è costretto a riconoscerne l'insuccesso sul piano pratico, dipendente non solo da resistenze culturali ma anche da problemi ulteriori. Fra questi un posto di primissimo piano spetta alle difficoltà connesse al calcolo (utilitaristico e) proporzionale (*ivi*, 212-214, 241 ss.; i rimedi ipotizzati da Sorabji – *op. cit.*, 247 ss. – non paiono affatto risolutivi). La vaghezza del principio di proporzionalità ha suscitato resistenze anche altrove (in particolare ad Hong Kong, dove le riforme della giustizia civile si sono ispirate alle proposte di Woolf: *ivi*, 208, 221 ss.).

¹³⁴ P. Comoglio, *Giustizia (non) a tutti i costi. Significativo «update» delle Civil Procedure Rules inglesi e suggestioni sistematiche per la riforma del processo civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2014, 145 ss.; le novità sono indicate pure da J. Sorabji, *op. cit.*, spec. 214 ss.

¹³⁵ Non mancano però le critiche. Degna di rilievo è la situazione ad Hong Kong (v. *retro* in nota 131).

¹³⁶ Cfr. R. Caponi, *Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2011, 389 ss.; nonché art. 0.8 del progetto Proto Pisani (in *Foro it.* 2009, V). Cfr. pure la profonda analisi critica di G. Tropea, *L'abuso nel processo amministrativo. Studio critico*, Napoli 2015, 191-192, 215-216, 254, 287, 479, 482; v. anche le obiezioni di P. Comoglio, *op. cit.*, 159-160.

¹³⁷ Così, letteralmente, Cass., sez. un., 23 gennaio 2015, n. 1238 (par. 9.1. dei «motivi della decisione»). Bisogna

vincolanti, non potremo sorprenderci che nella trama del processo finiscano per farla da padroni precetti sostanziali¹³⁸ e che perfino la solidarietà sociale¹³⁹ si insinui nello *hieros kuklos* processuale. Non intendiamo neppure rimarcare la estensione *ex lege* del principio di sinteticità degli atti di parte ad importanti giudizi su diritti soggettivi¹⁴⁰ e – per adesso come «invito»¹⁴¹ – alla predisposizione dei ricorsi per cassazione. O alludere ai ricorrenti (ed annunciati) tentativi di semplificazione processuale (tradottisi, da ultimo, nella oltraggiosa “cacciata” degli avvocati dalla gran parte dei giudizi civili di cassazione con la legge 25 ottobre 2016, n. 197).

Piuttosto ci preme ora segnalare che, nella fondazione giurisprudenziale della nozione (altrettanto fondamentale che controversa) di «abuso del processo», ha un posto di rilievo il riferimento alla attuazione di un programma con finalità collettive di gestione di una risorsa scarsa (come è quella giudiziaria). Considerazioni deontologiche sono confuse con orientamenti teleologici e apprezzamenti perfino di tipo sistemico, con l’obiettivo della moralizzazione «utilitaristica» del processo. Ciò che risalta è che la tesi della giurisprudenza, innestata su una visione utilitaristica *à la Bentham*, schiettamente antepone ad ogni altra esigenza individuale (e qualitativa) l’interesse pubblico (e quantitativo) alla gestione proporzionata del servizio-justizia. Ne discendono non solo il divieto di frazionamento della domanda, ma anche – fra le altre cose¹⁴² – la pretesa audacissima di condizionare l’accesso al giudice al valore della pretesa azionata¹⁴³. Il che dimostra che la morale utilitaristica – sottesa alla tesi giurisprudenziale – non si concilia con una teoria dei diritti («presi sul serio»)¹⁴⁴ individuali «alla giustizia»¹⁴⁵.

anche guardarsi, però, dal feticismo delle regole (che conduce a quelle impostazioni iperproceduristiche denunciate da C. Consolo, in *Passeggiate e passacaglie*, cit., 611, 584).

¹³⁸ Pensiamo agli artt. 1175 e 1375 cod. civ. ed al loro richiamo per fondare la categoria dell’abuso del processo: v., per tutti, C. Asprella, *Il frazionamento del credito nel processo*, Bari 2015, 54 ss.; nonché, se vuoi, A. Panzarola, *Presupposti e conseguenze*, cit., spec. 28 ss.

¹³⁹ Sovente evocata per dare sostanza alla nozione di abuso del processo: A. Panzarola, *op. cit.*, 30, 35, 36, 80.

¹⁴⁰ Cfr. art. 120, comma 6, c.p.a.

¹⁴¹ Cfr. il protocollo sottoscritto il 17 dicembre 2015 fra i presidenti della Suprema Corte e del CNF: v., per tutti, C. Punzi, *Il principio di autosufficienza e il «protocollo d’intesa» sul ricorso in cassazione*, in questa *Rivista* 2016, 585 ss.

¹⁴² Il richiamo alla limitatezza della risorsa giustizia è presente anche nelle famose «sentenze gemelle»: cfr. Cass., sez. un., 12 dicembre 2014, nn. 26242 e 26243. V. anche Cass., sez. III, 9 aprile 2015, n. 7090: al par. 3.7. del «diritto» si evocano i «valori funzionali del processo».

¹⁴³ Cass., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228, in *Corriere giur.* 2016, 251 ss., con nostra nota, *Davvero il diritto di azione (art. 24, comma 1, Cost.) dipende dal valore economico della pretesa?*

¹⁴⁴ R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1977), trad. it. Bologna 2010. Sullo sfondo vi è la convinzione che «i diritti garantiti dalla giustizia non possono essere oggetto né della contrattazione politica, né del calcolo degli interessi sociali»: J. Rawls, *Una teoria della giustizia* (1971), trad. it. Milano 1982, spec. 21 ss.

¹⁴⁵ Diritto «alla giustizia» comprensivo del diritto di azione e degli altri diritti processuali (poteri e facoltà spettanti non solo all’attore, ma pure al convenuto e riferibili a tutti gli altri partecipanti al processo). V., se vuoi, per un discorso più approfondito, A. Panzarola, *Presupposti e conseguenze*, cit., 23 ss.

Più ampiamente, non sembra azzardato sottolineare la parentela tra la curvatura utilitaristica che va prendendo la giurisprudenza della Cassazione e le concezioni utilitaristiche e benthamiane – che ne rappresentano il correlato teorico – che si intravedono alla base degli «obiettivi prioritari» delle «*Civil Procedure Rules*» (CPR). È quindi fatale che i problemi postisi agli inglesi si ripresentino anche da noi. Come può il singolo giudice pronunciarsi sull'uso proporzionato della risorsa (scarsa) giudiziaria¹⁴⁶? Dispone degli strumenti per eseguire simili calcoli? Per poterli effettuare sarebbe indispensabile – per mutuare liberamente una felice espressione di Bruce Ackerman – quel «*government by numbers*»¹⁴⁷ che, come tale, non può che essere appannaggio esclusivo della politica, cioè del potere legislativo e della amministrazione. Questi poteri, ma non l'ordine giudiziario o il singolo giudice (neppure l'Ercole di Dworkin), possono trovare punti d'appoggio empirici per impartire una tutela coerente con la scarsità delle risorse. Ai giudici non restano che formule o retorica muscolare.

Insomma, la questione di «*policy*»¹⁴⁸ concernente la allocazione efficiente e proporzionata di una risorsa scarsa (la giustizia) non può essere risolta nel *dicere ius* poiché il giudice non ha i mezzi, le informazioni adeguate e – perché no? – il ruolo occorrenti per sovrintendere ad una attività così complessa ed è inevitabile che agisca semplicemente alla cieca.

La proposta di Bentham manifesta proprio su questo punto i suoi limiti più evidenti. Il filosofo londinese cerca di sopperire alle incertezze legate alla applicazione del principio utilitaristico ricorrendo al «*felicific calculus*»¹⁴⁹. I sette indici prescelti per quantificare vantaggi e svantaggi paiono però tutt'altro che univoci e precisi. Per eseguire una analisi costi-benefici servirebbero unità di misura ben determinate e invece Bentham fornisce indicazioni (dalla intensità alla durata, dalla vicinanza alla lontananza, ecc.) aperte al soggettivismo del giudice. Il calcolo utilitaristico finisce così per essere compiuto in modo o irriflesso o arbitrario. L'azzardo sembra palese: un modello di legalità imperniato sulle regole processuali – sulla loro prevedibilità e «calcolabilità», sul loro essere organizzate in classi tipiche di eventi riferibili a fatti particolari secondo la usuale logica sussuntiva – viene soppiantato dalla «incalcolabilità»

¹⁴⁶ In Inghilterra – come detto – il problema non ha trovato sino ad oggi soluzione.

¹⁴⁷ B. Ackerman, *We the People. 3. The Civil Right Revolution*, Cambridge (MA)-London 2014, 14 ss., 154 ss.

¹⁴⁸ Alla quale assegniamo il significato attribuitole da Ronald Dworkin. Gli argomenti di *policy* hanno la loro sede nel procedimento legislativo.

¹⁴⁹ W.C. Mitchell, *Bentham's Felicific Calculus*, in *Political Science Quarterly* 1918, 161 ss.

del valore della utilità. A conti fatti sembra nel giusto Albert Jules Ayer quando assicura che il procedimento benthamiano di «*sober calculation*» si risolve in un «mito»¹⁵⁰.

Non meno eloquente è il fallimento, sul piano della valutazione della prova, del c.d. «termometro della persuasione»¹⁵¹, ispirato alla medesima logica quantitativa. Gettando luce su un problema più vasto, Bentham riteneva che la persuasione potesse essere misurata dal giudice, come la temperatura, su una scala decimale. Se questa tesi è rimasta impraticabile, appare nondimeno il segno tangibile di un problema noto: e cioè che, in fin dei conti, anche nel libero convincimento del giudice «*liegt ein gutes Stück Irrationalismus*»¹⁵². Permane, oggi come ieri, la difficoltà, talora scoraggiante, di ricostruire un evento del passato. Quella che è stata una antica questione filosofica si ripresenta nella forma di un moderno problema epistemologico. L'antico progetto di Bentham volto a quantificare la persuasione del giudice, insieme alla «*flirtation with mathematics*»¹⁵³ che sottende, si leggono in filigrana nella affiorante tendenza (acuitasi nei nostri tempi) a restringere quella regola del libero convincimento – che pure è contemporaneamente additata quale tappa finale del moto di razionalizzazione progressiva del regime probatorio – in omaggio a criteri dedotti dalle scienze, dalla matematica alla psicologia e oltre. Tanto che gli esiti cui conducono le versioni più estreme di questa scientizzazione del giudizio di fatto paiono paradossalmente ricordare – con la formula matematica al posto della regola di senso comune – i risultati discendenti dalla tanto criticata teoria della prova legale¹⁵⁴.

7. IL C.D. PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

Vi è spazio per alcune notazioni conclusive sulla penetrazione del verbo utilitaristico nei confini del processo civile, per segnalare irriducibili differenze e pericoli comuni.

¹⁵⁰ La citazione è ripresa da M.P. Mack, *op. cit.*, 253.

¹⁵¹ L'espressione non è impiegata da Bentham, ma da quanti hanno esaminato nel prosieguo la sua opera (W. Twining, *Theories*, cit., 56, 202 nota 31). È comunque implicita nella sua convinzione di potere misurare la persuasione allo stesso modo in cui si misura la temperatura.

¹⁵² E poi: «*heute entschärft nur durch den Zwang der Begründung*»: K.W. Nörr, *Reihenfolgeprinzip, Terminsequenz und 'Schriftlichkeit'. Bemerkungen zum römisch-kanonischen Zivilprozeß*, ora in Id., *Iudicium est actus trium personarum. Beiträge zur Geschichte des Zivilprozeßrechts in Europa*, Goldbach 1993, 19.

¹⁵³ W. Twining, *op. cit.*, 57.

¹⁵⁴ Si riannodano – secondo S. Lepsius, *Der Richter und die Zeugen. Eine Untersuchung anhand des Tractatus testimoniorum des Bartolus von Sassoferrato. Mit Edition*, Frankfurt am Main 2003, 34 – «*an die so viel geschmähte und als 'rückständig' beurteilte legale Beweistheorie*». V. pure B. Cavallone, *Riflessioni sulla cultura della prova*, in *Riv. trim. dir. proc. pen.* 2008, 947 ss., spec. 975 ss.

Iniziamo dalle differenze. In nome della proporzionalità, in Inghilterra e Galles il legislatore ha imposto una rivoluzione nel modo di impartire la tutela giurisdizionale civile, che non ha ancora trovato piena applicazione nelle decisioni delle corti¹⁵⁵. All'opposto, in Italia, per opera della giurisprudenza «utilitaristica» della Cassazione, la rivoluzione si realizza nei fatti in assenza di una scelta legislativa che l'abbia autorizzata (almeno nei termini nei quali si è manifestata).

In Italia, la recente tendenza «utilitaristica» della Cassazione va di pari passo con la «relativizzazione della tutela apprestata dalle regole di rito», che vanno smarrendo la loro vincolatività. Inversamente, la riforma di Woolf ha cercato di battere in breccia la concezione tradizionale inglese della giustizia civile che – per accordare la priorità alla «*substantive justice*» – finiva per consentire la disapplicazione delle regole processuali. Nel vecchio modello, cioè, la giustizia nel merito della decisione era, all'atto pratico, salvaguardata – per mutuare una felice immagine di John Sorabji – «*through denuding the rules of court of normative value*»¹⁵⁶. Con la conseguenza che la introduzione della «*proportionate justice*» è proceduta in Inghilterra all'insegna del (riconquistato) valore vincolante di regole e ordini processuali.

Siamo probabilmente anche alla origine di una aporia nella concezione inglese, che appare estranea alla vicenda italiana. Il fatto è che la svalutazione della forza obbligatoria delle regole processuali in atto nella giurisprudenza della Cassazione è, da questo punto di vista, per quanto criticabile, coerente con la impostazione utilitaristica. In Inghilterra, invece, il legislatore, pur accogliendo i dettami utilitaristici, vuole riconsegnare alle regole processuali la loro forza vincolante. Ma fra le due cose – come dimostra la teoria di Bentham – vi è una contraddizione insolubile, che forse concorre a spiegare il complessivo fallimento sinora della riforma di Woolf, che coinvolge pure la applicazione dei principi generali da essa introdotti, di malcerta decifrazione e complessa attuazione.

Il più importante fra essi è senz'altro il principio di proporzionalità, accolto nelle CPR inglesi (senza essere osservato in pratica), ma ancora ignoto alla nostra legge processuale (e nondimeno in pratica applicato). Da decenni, non solo nel giudizio di costituzionalità¹⁵⁷,

¹⁵⁵ V., però, almeno il caso *Sutradhar* (citato da J. Sorabji, *op. cit.*, 180-181). Lord Hoffmann vi evidenzia la ascendenza benthamiana della riforma di Woolf. Le resistenze sono forti sia in dottrina che in giurisprudenza (*ivi*, 107 ss., spec. 117 ss.).

¹⁵⁶ J. Sorabji, *op. cit.*, 255.

¹⁵⁷ O nel giudizio di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. Aa.Vv., *Proportionality and the Rule of Law: Rights, Justification, Reasoning*, Cambridge 2014, a cura di G. Huscroft e B.W. Miller). Sul sindacato di costituzionalità condotto sulla base del criterio di proporzionalità v. pure A. Barak, *Proportionality: Constitutional*

l'impiego giudiziario del principio di proporzionalità¹⁵⁸ – pur quando i termini della ponderazione non siano predeterminati – conduce in modo inevitabile ad una comparazione di tipo utilitaristico tra i diritti in gioco¹⁵⁹, che prelude al sacrificio anche di quelli (*ex ante* stimati) inviolabili¹⁶⁰. Per questo motivo la nostra epoca è stata efficacemente descritta come la «*age of balancing*»¹⁶¹. Non priva di pericoli, però.

Tanto più che, con le CPR inglesi e con le proposte che vi si riconnettono, vi è stato un salto in avanti considerevole. Il contenuto da esse assegnato al principio di proporzionalità (utilitaristicamente connotato)¹⁶² gli sottrae ogni neutralità. Non si potrà sostenere che l'essenza della proporzionalità così intesa consiste nel non avere alcun contenuto e affermare che essa – quale nuda «forma» – permette di filtrare, appropriandosene, tutte le altre «sostanze» che innervano i principi costitutivi del processo, per farne la base di una decisione equilibrata. Visti i termini posti a base della valutazione proporzionale nelle CPR, si dischiude un modo cogente e spiccatamente *utilitaristico* di rapportarsi (tramite una invasiva analisi costi-benefici che rinchiude la tutela individuale nel letto di Procuste della utilità collettiva) alla realtà del processo, che finisce per rappresentare la vera «sostanza» del principio di proporzionalità ed accampare pretese di esclusività. Siamo senz'altro al di fuori del campo degli «*adiaphora*».

La neutralità del nostro principio potrebbe essere salvaguardata alla condizione di presupporre la prioritaria attuazione – o comunque la coordinata esplicazione – degli altri principi che, in vario modo, costituiscono i «*substantialia processus*». Che questo sia da escludere lo conferma la paradigmatica posizione di Bentham, nel quale la proporzionalità¹⁶³ andava di conserva con l'ottica utilitaristica: «*Justice feigns a rule ready fixed and established*» – scrive il filosofo londinese – «*utility recognizes the rule as yet to seek*»¹⁶⁴. Nei casi difficili,

Rights and their Limitations, Cambridge 2012; nonché G. Pino, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion pratica* 2014, 541 ss., spec. 552-556.

¹⁵⁸ Anche nel campo del processo civile vi sono esempi di tale impiego anche prima delle CPR inglesi (che ne hanno fatto però un uso senz'altro rivoluzionario): J. Sorabji, *op. cit.*, 108 ss. Nel diritto penale il richiamo al principio è «antico»: cfr. V. Zagrebelsky, *Legge, processo e giudice nella visione di Cesare Beccaria. Che cosa resta dopo due secoli e mezzo*, in *Riv. filosofia* 2015, 3 ss. Inutile dire del diritto amministrativo (S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna 2015, 181).

¹⁵⁹ S. Tsakyrakis, *Proportionality: An assault on human rights?*, in *I CON, Int J Constitutional Law* 2009, 468 ss.

¹⁶⁰ Cfr. J. Habermas, *Fatti e norme* (1992), trad. it. Roma-Bari 2013, 268 ss., 278, 284 ss.

¹⁶¹ L'espressione è di T.A. Aleinikoff (cit. in G. Pino, *op. cit.*, 543, nota 4).

¹⁶² V., in specie, CPR 1.1(2)(e). Vi si prevede, come anticipato, di riservare alla singola controversia «*an appropriate share of the court's resources, while taking into account the need to allot resources to other cases*».

¹⁶³ Che coincide, nella sostanza, con i «*collateral ends*» della teoria benthamiana.

¹⁶⁴ G.J. Postema, *op. cit.*, 149-150, 320, 403 ss. Mentre la giustizia postula la aderenza alle regole stabilite, l'impiego del criterio della utilità può condurre alla «violazione» della regola «*in order to secure a clear advantage in a particular case*».

perciò, la soluzione che sarà individuata non risponderà alla logica del «sia sia», ma a quella dell'«aut aut»: nella collisione fra principi processuali solo uno prevarrà e guiderà normativamente il giudice, vale a dire il principio specificamente utilitaristico. La verità è che, quando si maneggia un concetto come quello di utilità collettiva, facilmente gli altri valori o aspirazioni recedono. La dimensione «quantitativa» dell'interesse generale può fagocitare, per sua natura, i profili «qualitativi»¹⁶⁵ della tutela giudiziaria individuale. In una parola: il contenuto soggettivo dei diritti alla giustizia si indebolisce (sino a dissolversi) sotto il fardello costituito dal categorico contenuto «oggettivo» (economicistico) di un «principio» sfrenato (ma meglio si direbbe di un «valore» tirannico)¹⁶⁶. In questa matrice teorica, l'eradicamento della «utilità» dalla «proporzionalità» è insomma irrealizzabile e con questo è negata la avalutatività del principio che vi si basa.

Ciò trova preciso riscontro concreto proprio nel settore del processo civile, in rapporto al principio di proporzionalità propostoci dai riformatori inglesi (senza essere confortato per il momento dall'esperienza empirica). Quando dovessero affermarsi in pratica, i corollari della «*proportionate justice*» woolfiana (di sicura origine benthamiana e connotazione manifestamente utilitaristica) potrebbero tradursi, volta per volta, nella negazione della «giustizia sostanziale» o in un abbassamento della sua qualità¹⁶⁷, per garantire il bene collettivo rappresentato dal funzionamento del sistema giudiziario. L'utilità collettiva che è alla base di questo paradigma innesca una alternativa ineludibile: o si presenta come forza strutturante della regola (senza esserlo)¹⁶⁸ o assurge – se assunta quale norma¹⁶⁹ – essa stessa a regola delle regole, principio supremo. Nel primo caso si dovrebbe ritenere l'anomico come fonte ultima delle norme, nel secondo caso ammettere che l'utilità assurga a *nomos basileus*, in entrambi i casi consegnando alla *praxis* giudiziaria «decisionistica» una superiore sorgente di legittimità,

¹⁶⁵ V., se vuoi, A. Panzarola, *Alla ricerca*, cit., 680 ss. Diversa è la posizione di R. Caponi, *Intervento*, in Aa.Vv., *L'abuso del processo*, Bologna 2012, 221 ss., che insiste sul carattere “formale” del principio di proporzionalità accolto in Inghilterra.

¹⁶⁶ Per stare alla posizione di Habermas (*infra* in nota 166). L'attuazione immediata in via giudiziaria del valore della utilità collettiva (senza la mediazione di regole specifiche e misurabili) pone il problema (per riprendere l'espressione di N. Hartmann) della «tirannia dei valori»: v., allora, la critica radicale al «pensare per valori» (anche nel campo della giurisprudenza) di C. Schmitt, *La tirannia dei valori* (1960, 1967), trad. it. Milano 2008 (3^a ed. 2013).

¹⁶⁷ Così, in conclusione del suo lavoro, J. Sorabji, *op. cit.*, 258. L'a. ammette, senza esitazioni, che l'attuazione della nuova teoria della giustizia impone (anzitutto ai giudici) di accettare «*the denial of substantive justice in some cases and the reduction in the quality of justice in others*» (v. anche *op. cit.*, 3).

¹⁶⁸ Sono beni o valori, con connotazione teleologica e non principi o regole con carattere deontologico: Cfr. J. Habermas, *op. cit.*, 285. Di qui la domanda: può il giudice ergersi ad attuatore del «valore» della utilità collettiva?

¹⁶⁹ Senz'altro dominante è l'idea che i principi, e non solo le regole, costituiscano norme.

impregnata di utilitarismo, tanto vaga quanto invasiva¹⁷⁰. Il processo può così facilmente diventare il centro di esercizi giurisprudenziali di ingegneria sociale che, svilendone il carattere «isonomico», finiscono per accentuare l'asimmetria fra le parti ed il giudice.

Vi è certo desiderio di novità nel campo del processo civile ed è avvertito il bisogno di una maggiore sollecitudine per il soddisfacimento di esigenze generali. Il tema della proporzionalità è poi innegabilmente di moda e si presta ad applicazioni condivisibili, altrettante variazioni dell'idea di «proporzione» «che è bellezza, che è giustizia, che è sapienza, che è uguaglianza»¹⁷¹. Invece il «principio di proporzionalità» aggogato al carro dell'utilitarismo collettivo – consegnatoci dagli inglesi e riproposto da noi con suadente eloquenza – presenta gravi incognite. Forse «il legno storto della umanità»¹⁷² richiede un approccio più complesso e plurale di quello prepotentemente «quantitativo» offertoci dal razionalismo utilitaristico anglosassone di derivazione benthamiana¹⁷³, ad un tempo strumentale e consequenzialista, la cui metodologia «comprime tutti gli individui in uno solo»¹⁷⁴. Sembra preferibile in definitiva che in Italia il legislatore non recepisca il principio di proporzionalità di stampo woolfiano. Altrimenti si rischia che – nella dilacerata realtà

¹⁷⁰ Rischiano pure di esserne profondamente pregiudicati i diritti «alla giustizia». Il che è tipico della impostazione utilitaristica: cfr. S. Fleischacker, *op. cit.*, 103 ss. (il quale – nel ricordare la avversione di Bentham per i diritti naturali: *ivi*, 103 e 108 – nota in generale che «*utilitarianism is not a doctrine friendly to the idea that individuals have any absolute rights*»: *ivi*, 103).

¹⁷¹ L. Einaudi, *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Bari 1954, 59 ss. «La misura è la migliore cosa» (*metron ariston*). Non si può che essere d'accordo con Fritz Fleiner e con la sua celebre affermazione del 1912 secondo la quale «la polizia non deve sparare ai passeri con i cannoni». Seguire le ramificazioni di questa idea ci porterebbe troppo lontano (fino a chiederci, ad esempio: proporzione aritmetica o proporzione geometrica? Proporzionale rispetto a che cosa?, ecc.). Nel nostro settore, basti pensare all'idea di diversificare la configurazione del processo in dipendenza della entità della pretesa. Non c'è bisogno di discorrere al riguardo di «proporzionalità strutturale» (così J. Sorabji, *op. cit.*, 188, in relazione ai «*procedural case tracks*»). In Italia possiamo parlare, sulle orme di F. Carnelutti, *Diritto e processo*, Napoli 1958, 157, di principio di elasticità (adeguando la struttura del processo alla natura della lite).

¹⁷² Il richiamo all'aforisma kantiano è, come noto, nel titolo di un volume di Isaiah Berlin.

¹⁷³ In Bentham emerge alla fin fine «un modo di ricercare i principi al di fuori del diritto e dell'esperienza giuridica, subordinata ad altre esperienze» (A. Giuliani, *Dal positivismo*, cit., 134).

¹⁷⁴ J. Rawls, *op. cit.*, 40. Il ripensamento rawlsiano del concetto utilitaristico di «giustizia distributiva» si nutre della intuizione secondo cui la società dovrebbe proteggere gli individui anche contro i suoi più grandi interessi. Rawls rifiuta, in altri termini, di «sottomettere i diritti garantiti dalla giustizia al calcolo degli interessi della società» (*ivi*, 41).

quotidiana del nostro processo civile – il male¹⁷⁵ muti in peggio. Dopo tutto, «se voi suonate il violino ai vertici dello Stato, perché sorprendersi se ai piani di sotto si balla»¹⁷⁶?

¹⁷⁵ Per adesso, nel nostro paese, l'approccio utilitaristico resta tributario per la propria forza esclusivamente alla prassi giurisprudenziale dianzi ricordata (che per lo più ha provocato malessere se non angosciosa incertezza). Si può confidare pertanto in un cambiamento, se mai ci libereremo finalmente dalla cappa opprimente dell'*Ausnahmezustand*. Una legge che introducesse il principio di proporzionalità sul modello inglese ipoterebbe invece il futuro. Ritorna del resto il dubbio già prospettato: «*quis judicabit?*». Chi è il legittimo distributore della risorsa giudiziaria? Chi può concretamente determinare le quote spettanti a ciascuno? Lo può davvero fare il giudice?

¹⁷⁶ K. Marx, *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*, in K. Marx, F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma 1966, 530.

AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE FRAUDE AO PACTO FEDERATIVO

SOCIAL CONTRIBUTIONS AS AN INSTRUMENT OF FRAUD TO THE FEDERATIVE PACT

Fábio Zambitte Ibrahim¹

Gustavo Carvalho Gomes Schwartz²

RESUMO: O modelo federativo brasileiro, criado pela Constituição de 1988, muito embora tenha buscado, com potencial sucesso, uma superação das tradições centralizadoras do passado, sofreu com mudanças variadas após o advento da atual Carta no sentido de priorizar as receitas federais. Seja por descompromisso com os ideais da federação, falta de espírito cooperativo ou mesmo desconfiança frente às lideranças locais, o certo é o modelo tem se mostrado ineficaz quanto aos objetivos da autonomia financeira dos entes federados. Um aspecto central dessa discussão é a avassaladora imposição de contribuições sociais, criadas e majoradas ao longo dos anos. Ao contrário do que possa parecer, não se trata de um compromisso do Estado Brasileiro para com a seguridade social, mas, basicamente, em um meio de incremento de receitas sem os encargos federativos, que impõem as divisões de receitas de forma direta ou indireta. Em suma, o crescimento da parafiscalidade no Brasil traduz a falência do nosso sistema federativo.

PALAVRAS-CHAVE: Federação. Autonomia. Contribuições Sociais. Pacto Federativo. Centralização.

Artigo recebido em 23 de maio de 2017

¹ Doutor em Direito Público pela UERJ. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC Rio.

² Mestrando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Uerj. Advogado.

ABSTRACT: The Brazilian federative model, created by the 1988 Constitution, tried to overcome the centralizing traditions of the past. Although with some success, it has undergone several changes in order to prioritize the federal revenues. Whether because of disagreement with the ideals of the federation, lack of cooperative spirit or even distrust of local leaderships, it is certain that the model has proved to be ineffective as regards the objectives of the financial autonomy of the federated entities. A central aspect of this discussion is the overwhelming imposition of social contributions, created and increased over the years. Contrary to what may seem, it is not a commitment of the Brazilian State to social security, but, basically, a means of increasing revenues without the federal duties, which impose direct or indirect revenue divisions. In sum, the growth of the social contributions in Brazil translates the bankruptcy of our federative system.

KEY-WORDS: Federation. Autonomy. Social Contributions. Federative Pact. Centralization.

INTRODUÇÃO

No ano em que a Constituição Federal de 1988 completa 29 anos, o superendividamento de Estados e Municípios³, que os impede de cumprir a contento os misteres constitucionais que lhes foram conferidos, descortina a crise pela qual passa o federalismo brasileiro, colocando em xeque o Pacto Federativo celebrado em 05 de outubro de 1988⁴ e a própria efetividade dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional.

³ Sobre o superendividamento de Estados e Municípios, vide as seguintes reportagens: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/maia-diz-que-crise-financeira-dos-estados-e-pior-que-do-governo-federal.html> e <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/03/dividas-com-a-uniao-serao-debatidas-em-encontro-de-governadores-com-renan>, acesso em 08/10/2016.

⁴ Há autores que defendem que a federação brasileira não surgiu da celebração de um Pacto Federativo. Essa é a posição de Manoela Gonçalves Ferreira Filho (cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, principalmente, do direito positivo brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 299). José Afonso da Silva parece sustentar a mesma tese, ao afirmar que “A Constituição de 1988 recebeu-a da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação. Manteve-a mediante a declaração, constante do art. 1º, que configura o Brasil como uma *República Federativa*.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 99. Grifos no original). Em sentido contrário, sustentando que em 05 de outubro de 1988 foi celebrado o Pacto Federativo, vide RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Estudos de Direito Tributário: Tributação e cidadania*. Vol. I. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2015. p. 82.

Não obstante a multiplicidade de causas para o desequilíbrio das contas dos entes subnacionais, o processo de centralização do poder político e de recursos verificado no pós 88 ganha papel de relevo, comprometendo a autonomia político-administrativa de Estados, Distrito Federal e Municípios, ao provocar um descompasso entre as competências materiais cometidas e as receitas necessárias para o seu custeio, em afronta direta à vontade do constituinte originário, que buscou adotar na Constituição vigente um modelo de federalismo cooperativo.

Esse processo de centralização, decorrente de práticas legislativas e políticas adotadas pela União, contribuiu para acentuar ainda mais a assimetria que caracteriza as relações entre os entes integrantes do Estado Federal brasileiro, e evidencia o fenômeno que se convencionou chamar de guerra fiscal, mas em uma vertente distinta daquela entre os entes federados de mesma posição, qual seja, a competição fiscal vertical. Dentre essas práticas, a que gera maior impacto negativo nas relações federativas, sobretudo no campo do federalismo fiscal, importando em perda substancial de receitas pelos entes subnacionais, é a opção da União de aumentar a arrecadação por meio das Contribuições Sociais⁵, ao invés de fazê-lo através de impostos, a fim de escapar à partilha do produto arrecadado.

O presente artigo pretende, assim, analisar o fenômeno denominado de guerra fiscal vertical, com enfoque específico no impacto das Contribuições Sociais no federalismo fiscal cooperativo instituído pela Constituição de 1988.

Para atingir este objetivo, discutiremos, inicialmente, sobre o conceito de federalismo fiscal, a sua importância para a concretização da autonomia dos entes federados, a qual constitui um dos elementos essenciais da forma federativa de Estado, e sobre a discriminação constitucional de rendas no contexto do federalismo cooperativo, buscando investigar se o desejo de maior descentralização federativa manifestado na constituinte de 1987/1988, concretizou-se no texto da Carta Cidadã.

Em seguida, intenta-se examinar o movimento de centralização do poder político e de recursos na União, verificado após a promulgação da Constituição de 1988, em especial as consequências da utilização desmedida de Contribuições Sociais no desequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro.

Por fim, pretende-se tecer algumas observações acerca da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e da recente Emenda à Constituição n. 93, que estendeu até 31 de dezembro de 2023 a possibilidade de desvinculação de 30% da arrecadação da União relativa às

⁵ Utilizaremos no presente estudo a expressão *Contribuições Sociais* em seu sentido amplo, abrangendo todas as Contribuições destinadas ao custeio da Seguridade Social.

Contribuições Sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, focando especificamente seus efeitos no Pacto Federativo e no federalismo fiscal cooperativo.

1. FEDERALISMO FISCAL E A DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS NA CONSTITUIÇÃO DE 88: O INSUCESSO DA TENTATIVA DE DESCENTRALIZAÇÃO

A Constituição de 1988 adotou a federação como forma do Estado brasileiro. Dispõe, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal. Como leciona José Afonso da Silva, “a federação consiste na *união* de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados Federados [...]. O cerne do conceito de estado Federal está na configuração de dois tipos de entidades: a *União* e as coletividades regionais autônomas (*Estados Federados*).”⁶

Tem-se assim que o federalismo é forma de divisão territorial do Poder, perseguindo dois objetivos principais. O primeiro, é a limitação do Poder através da repartição de competências entre as entidades integrantes da federação, que passam a exercê-lo nos limites constitucionalmente definidos⁷. O segundo objetivo é, no dizer de Ricardo Lodi Ribeiro, “a democratização das decisões que passam a ser tomadas numa esfera mais próxima do cidadão, que, com isso, tem maiores possibilidades de fiscalizar, controlar e influir nas decisões estatais”⁸.

Do que fora dito, pode-se identificar dois elementos essenciais do regime federativo, inobstante a existência de outros⁹, cuja ausência dará lugar a um federalismo não autêntico ou incompleto. Referimo-nos aqui à autonomia constitucional e federativa dos entes subnacionais e à repartição constitucional de competências. Não há verdadeiramente descentralização do Poder sem que se atribua autonomia constitucional a Estados e Municípios, compreendendo

⁶ SILVA, José Afonso. Op. Cit., p. 99/100. Grifos no original.

⁷ A esse respeito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que “A divisão territorial do Poder serve ao objetivo de limitá-lo, como o faz a divisão funcional. Ao gerar, ou reconhecer, os referidos núcleos autônomos, obviamente recusa a concentração de todo Poder num mesmo órgão. Ademais, importa numa repartição de competências que restrinja o campo de atuação do Poder central.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p 281). No mesmo sentido, vide TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Vol. I: Constituição Financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 384.

⁸ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., p. 86/87. Cf., tb., SILVA, Davi Marques da. A competição tributária vertical no Brasil: uma patologia do sistema. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*. Vol. XXII, Direito Tributário: Federalismo e Guerra Fiscal. Rio de Janeiro: APERJ, 2014. p. 491.

⁹ Embora alguns elementos essenciais sejam unanimidade, a doutrina diverge quanto à formulação da lista de caracteres imprescindíveis para que um Estado seja considerado federal, fornecendo cada autor a sua seleção.

esta a auto-organização, autogoverno e autoadministração¹⁰. E não há autonomia, por sua vez, sem que se reserve às entidades subnacionais um campo próprio de atuação, sem a interferência da União¹¹, o que se faz através da repartição constitucional de competências, e, em especial, da definição de competências exclusivas.

A repartição de competências importa em que as relações entre os entes da federação não se desenvolva sob a marca da hierarquia, já que cada integrante tem sua esfera de atribuição definida pela constituição Federal.

Quando uma Constituição reparte de modo estanque as competências atribuídas à União e aos Estados-membros, fazendo-o de forma rígida e sem a previsão de qualquer inter-relacionamento, buscando limitar ao máximo interferências no campo de atuação de cada integrante da federação, diz-se que se está diante do modelo de federalismo dualista ou dual. Esse foi o modelo adotado na origem do federalismo, que surgiu com a Constituição americana de 1787¹².

O federalismo cooperativo, por sua vez, representa um contraponto ao federalismo dual, e pressupõe uma atuação harmônica entre os entes da federação, assentando-se sobretudo na ideia de solidariedade.¹³ Gilberto Bercovici assim define a cooperação que caracteriza esse modelo de federalismo:

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas

¹⁰ Auto-organização importa em que Estados e Municípios estabeleçam sua própria estrutura de Poder, gozando de poder para elaborar sua Constituição ou Lei Orgânica e legislação. Autogoverno refere-se à possibilidade de os entes subnacionais escolherem, sem interferência do Poder Central, seus próprios governantes. A Autoadministração corresponde, por sua vez, ao livre exercício das competências materiais atribuídas pela Constituição Federal. (Cf. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., p. 89; e FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 290). Ainda no mesmo sentido, vide OLIVEIRA, Julio M. de e PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do Federalismo Dualista ao Federalismo de Cooperação: A evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 28.

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 290.

¹² RIBEIRO, Ricardo Lod. Op. Cit., p. 90. Do mesmo modo, OLIVEIRA, Julio M. de e PEREIRA, André Luiz dos Santos. Op. Cit., p. 29.

¹³ Vide, a esse respeito, TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 267, para quem o princípio da solidariedade consiste no elemento de legitimação do federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva também vê o princípio da solidariedade, embora sob ótica diversa, como o “fator aglutinante, que carrega em seu âmbito os valores comuns que justificam a permanência do vínculo juspolítico.” (Cf. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. *Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O jurídico para além do formalismo constitucional*. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 61).

competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição.¹⁴

A Constituição brasileira de 1988 adotou o federalismo cooperativo, que, como visto, revela-se, dentre outros aspectos, na definição, pelo art. 23, de amplo rol de competências materiais comuns à União, Estados e Municípios, os quais deverão atuar de acordo com normas de cooperação a serem definidas por lei complementar (parágrafo único do art. 23, CF). Mas também se assenta, de acordo com alguns autores¹⁵, na fixação de competência legislativa concorrente entre União e Estados-membros.

Ocorre que, independente do modelo de federalismo adotado, para que seja atendido o desiderato de autonomia federativa, sobretudo em sua face de autoadministração, não basta à Constituição a repartição das competências material e legislativa, com o cometimento, às entidades periféricas, de atribuições constitucionais. Deve-se, também, repartir as receitas, a fim de municiar cada um dos entes da federação com recursos suficientes para fazer frente aos custos financeiros das prestações a seu cargo.¹⁶ A essa repartição convencionou-se chamar de discriminação constitucional de rendas, que constitui um dos objetos mais importantes de estudo do Federalismo Fiscal, embora não o único¹⁷.

Cumprido ressaltar, contudo, que a autonomia federativa, no seu aspecto financeiro, só será real e efetiva se houver correspondência entre os misteres constitucionais cometidos a cada ente da federação e as receitas tributárias atribuídas, não bastando, de resto, a mera atribuição de recursos.

Em verdade, a autonomia federativa é melhor atendida com a repartição, entre União, Estados e Municípios, do poder de tributar, isto é, com a distribuição de competência legislativa

¹⁴ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*. Brasil, v. 3, n. 1, mar. 2002, p. 16. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>. Acesso em: 10 outubro de 2016.

¹⁵ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 291. Do mesmo modo, RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., p. 92.

¹⁶ Cf. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., p. 93/94. Do mesmo modo, TORRES, Silvia Faber. Federalismo e Subsidiariedade. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*. Vol. XIX, Federalismo. Rio de Janeiro: APERJ, 2008. p. 101.

¹⁷ Acerca do conceito de Federalismo Fiscal, vide a lição de José Maurício Conti, para quem “O estudo da maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, que podemos denominar de Federalismo fiscal, engloba a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas.” (CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. p. 24/25)

em matéria tributária entre as esferas da federação, de forma a que lhes seja assegurado um fluxo contínuo e incondicionado de recursos, através da instituição de impostos privativos.¹⁸

Isso porque, somente com repartição de competência impositiva é que se assegura independência aos entes federados, que poderão obter os recursos necessários às suas atribuições constitucionais sem precisar sujeitar-se a outro membro da federação para obter os meios financeiros de que precisa.¹⁹

A Constituição Federal de 1988, em reação ao centralismo da Constituição de 1967, acentuado na Emenda Constitucional nº 1/1969²⁰, que concentrou na União o poder político e as competências tributárias, anulando, na prática, a autonomia político-financeira dos Estados-membros²¹, a despeito de manter os aspectos formais do federalismo, empreende nova tentativa de descentralização²², buscando equilibrar a repartição da competência legislativa em matéria tributária entre os entes da federação, de forma a definir impostos próprios para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cuja arrecadação satisfizesse as despesas decorrentes das atribuições constitucionais.²³

O texto constitucional conferiu aos Municípios, assim, competência tributária em relação ao imposto sobre propriedade territorial e urbana (IPTU), sobre transmissão *inter vivos*

¹⁸ No mesmo sentido manifesta-se Rogério Leite Lobo ao tratar da importância da autonomia das entidades políticas, aduzindo que: “Daí a imprescindibilidade de uma criteriosa repartição das competências tributárias originárias entre os entes federativos, propiciando, de início, uma massa crítica de rendas próprias, de preferência suficientes ao adimplemento direto das atribuições constitucionalmente cometidas a cada ente autônomo, mediante a técnica chamada ‘divisão horizontal de rendas’, a qual ‘consiste em reservar certa matéria tributável a um poder [União, Estado-membro (ou Município)] que dela auferir recursos exclusivos””. (LOBO, Rogério Leite. *Federalismo Fiscal Brasileiro: Discriminação de Rendas Tributárias e Centralidade Normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 80).

¹⁹ MOREIRA, André Mendes. O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 157

²⁰ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 300. Do mesmo modo TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. *O Atual Desequilíbrio no Sistema de Repartição de Receitas Tributárias*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Março de 2011. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2011_480.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2016.

²¹ Rememore-se que os Municípios só foram alçados à qualidade de entes integrantes do Estado Federal brasileiro, detentores, portanto, de autonomia política, com o advento da Constituição Federal de 1988.

²² Luís Roberto Barroso vai além, e atribui à Constituição de 1988 um papel de reconstrução do federalismo no Brasil. Afirma que “A Constituição de 1988 procurou reconstruir o federalismo no Brasil, estruturalmente abalado pelo modelo centralizador adotado sob o regime constitucional de 1967-69. Estados e Municípios tiveram sua autonomia formal revitalizada, tanto no campo de suas competências político-administrativas como legislativas. Também no domínio das competências tributárias e partilha de rendas é possível creditar à nova Carta um movimento de descentralização fiscal.” (Cf. BARROSO, Luís Roberto. *A Derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios*. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Vol. 53. Rio de Janeiro: PGE, 2000. p. 109).

²³ A história do federalismo brasileiro e, em consequência, do federalismo fiscal, pode ser caracterizada pelo movimento pendular de centralização/descentralização federativa, intimamente ligado às idas e vindas do regime democrático, afetado pelos regimes ditatoriais que se instalaram por aqui (Estado novo, entre 1937 - 1945 e a Ditadura Militar, entre 1964 - 1988).

de bens imóveis (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), tendo a Emenda à Constituição nº 39/2002 inserido nesse rol a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).²⁴

Os Estados-membros foram contemplados com os Impostos sobre transmissão causa *mortis* e doação (ITD), sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).²⁵

À União, por sua vez, foi atribuído como meio de financiamento de seus desígnios constitucionais os impostos sobre importação (II), exportação (IE), renda e proventos de qualquer natureza (IR), produtos industrializados (IPI), operações financeiras (IOF), propriedade territorial rural (ITR) e sobre grandes fortunas (até hoje não instituído).²⁶

Além dos impostos expressamente previstos na Carta Política, outorgou-se à União competência para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas²⁷, reservando-se, ainda, uma competência residual para instituir outros impostos não previstos no texto constitucional.²⁸

Elaborar essa discriminação horizontal de rendas, no entanto, não é tarefa fácil, já que pressupõe a escolha das bases econômicas que serão objeto da imposição tributária, e a sua repartição entre as esferas da federação²⁹, procurando-se atribuir a cada entidade os impostos que mais se adequem às suas necessidades e à sua realidade.

Sucede, entretanto, que em um país com as dimensões do Brasil, as “gigantescas diferenças regionais nas condições socioeconômicas”³⁰ impõem a constatação de que nem todos os Estados-membros e Municípios serão capazes de, com base na arrecadação dos impostos de sua própria competência, fazer frente aos custos decorrentes das competências materiais a eles cometidas pela Constituição Federal de 1988, comprometendo-se a sua capacidade de autofinanciamento, e, por conseguinte, a sua autonomia financeira³¹.

²⁴ V. artigos 156, I, II e III e 149-A, da CF/88.

²⁵ V. artigo 155, I, II e III, da CF/88.

²⁶ V. artigo 153, I, II, III, IV, V e VI, da CF/88.

²⁷ V. artigo 149, da CF/88.

²⁸ V. artigo 154, I e II, da CF/88.

²⁹ “[...] a Constituição de 1988 buscou uma equalização distributiva dos campos econômicos de tributação entre as três esferas da Federação.” (Cf. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 73).

³⁰ LOBO, Rogério Leite. Op. Cit., p. 80.

³¹ À essa constatação chega também Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “[...] em razão do grau de desenvolvimento e do tipo de atividade prevaiente, um mesmo tributo pode render muito para um Estado-membro, pouco para outro e nada para um terceiro.” (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 292)

Com o intuito de sanar esse descompasso, o Constituinte inseriu na Carta de 1988 regras de distribuição vertical das receitas, em que os entes federativos obtêm recursos por meio de transferências de parcela do produto da arrecadação de impostos de competência impositiva alheia. É bem como assinala Rogério Leite Lobo:

Noutras palavras, a partir da inescapável constatação de que nem todos os Estados-membros e Municípios – os quais se pretenderia tornar *autônomos* – são capazes de produzir em seus lindes riqueza suficiente para dela extrair, sem auxílio externo, matéria tributável em montante compatível às atribuições constitucionais que lhes tenham sido conferidas, dentro de sua rigidez a Carta de 1988 pretendeu otimizar a ‘distribuição vertical de rendas’ que em estado embrionário existia desde a Constituição de 1946, estipulando uma complexa rede de vascularização financeira, dinamizada por transferências de parcelas do produto da arrecadação de alguns impostos [...]³²

A face cooperativa do federalismo fiscal brasileiro se revela, justamente, na repartição do produto arrecadado dos impostos, disciplinada nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal, que é informada pelo princípio da cooperação mútua, de forma a socorrer as entidades da federação com menor capacidade de autofinanciamento, no intuito de reequilibrar as diferenças regionais³³.

Essa repartição da receita tributária é engendrada de duas formas no texto constitucional. A primeira se dá de forma direta, através da participação de Estados-membro e Municípios no produto da arrecadação de impostos da União; e da participação de Municípios no produto da arrecadação de impostos dos Estados-membro.

A repartição se dá, também, de forma indireta. Nessa hipótese, parte do produto arrecadado pela União com os impostos de renda e sobre produtos industrializados é entregue para a composição dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), que posteriormente reparte os recursos entre os entes subnacionais de acordo com critérios previamente definidos³⁴.

³² LOBO, Rogério Leite. Op. Cit., p. 82.

³³ Nesse sentido, válida a lição de Heleno Taveira Torres, para quem “esta dimensão integradora da Constituição Financeira somente é possível em virtude do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, caracterizado pelo financiamento centrífugo (efeito virtuoso do federalismo centrípeto que tem início com a Constituição de 1934) em favor das autonomias de menor capacidade financeira.

“Deveras, se os poderes convergem para a unidade central do federalismo, este ente assume a responsabilidade pelo financiamento dos entes periféricos, pelo princípio da cooperação mútua (o que chamamos de financiamento ‘centrífugo’). Este modelo de federalismo baseado em uma maior cooperação define o poder financeiro como ‘cooperativo’ [...]”. (Cf. TORRER, Heleno Taveira. Op. Cit., p. 244).

³⁴ Recentemente foi editada a Lei Complementar nº. 143/2013, com o objetivo de adequar os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados ao acórdão do STF nas ADIs nº. 875, 1.987, 2.727 e 3.243, que declarou inconstitucionais os critérios fixados na Lei Complementar nº. 62/1989. A esse respeito, remetemos o leitor ao artigo de Marciano Seabra de Godoi, que analisa detalhadamente essa “resposta” do Congresso Nacional. V. GODOI, Marciano Seabra. Nova Legislação do Fundo de Participação dos Estados (LC 143/2013): A curiosa

No entanto, apesar da complexa discriminação de rendas formulada no texto constitucional, que, adotando a repartição horizontal e vertical, objetivou assegurar real autonomia às esferas da federação, é de se concluir que a Constituição Federal de 1988 não logrou êxito em concretizar, em reação ao centralismo que caracterizou o regime político anterior, a efetiva descentralização político-administrativa almejada na constituinte de 87/88, consolidando, entre nós, “um federalismo fortemente centralizado, centrípeto.”³⁵

Em verdade, a Carta política de 1988 reservou à União largo campo de competências materiais, legislativas e, sobretudo, tributárias, assentando-a em posição de prevalência em relação aos demais entes da federação. Daí se dizer que a federação brasileira é extremamente assimétrica³⁶.

Manteve a União largo domínio do campo da normatividade, tendo lhe sido outorgada competência para legislar, privativa ou concorrentemente³⁷, sobre inúmeras matérias de interesse de todas as esferas federativas, cabendo-lhe, além de tudo, a fixação de normas gerais aplicáveis a todos os níveis, inclusive em matéria tributária (art. 146, III, da CF/88).³⁸

Ademais, é forçoso reconhecer que “embora as competências materiais da União sejam amplas, suas bases de custeio são muito maiores quantitativamente.”³⁹ Como se sabe, além dos impostos, a Constituição Federal conferiu ao Poder central competência para instituir as contribuições sociais, tributos cuja arrecadação não é partilhada, e impostos residuais, o que se traduz em primazia da União em matéria de arrecadação.

Por outro lado, a constatação referida acima, de que as desigualdades de desenvolvimento dos diversos entes da federação produz o efeito perverso de que muitos não conseguem auferir os recursos necessários aos cometimentos constitucionais através dos impostos de sua competência privativa, leva ainda a uma segunda conclusão: a de que esses

resposta do Congresso Nacional às determinações do Supremo Tribunal Federal. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. pp. 225 – 235.

³⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 300.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 305

³⁷ V. artigos 22 e 24, da CF/88.

³⁸ Essa é também a conclusão de Ricardo Almeida Ribeiro da Silva: “A União, entretanto, mantém-se com largo domínio dos campos dos recursos públicos e da normatividade, reservando-se ainda grande número de atividades administrativas que poderiam ser deixadas a cargo de Estados e Municípios, ou mesmo do setor privado.” (Cf. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 69).

³⁹ CALCIOLARI, Ricardo Pires. Direitos Sociais e Federalismo: A agonia do orçamento da seguridade social e o crescente endividamento dos entes subnacionais. IN: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Coord.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 408. No mesmo sentido SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 73.

Estados-membro e Municípios dependem, quase que exclusivamente⁴⁰, dos repasses da União – não só das transferências constitucionalmente obrigatórias, mas também das voluntárias.

A repartição vertical de rendas passou, assim, a ser a regra de financiamento das entidades federativas, quando deveria ser meramente acessória. As transferências tornam-se indispensáveis ao cumprimento dos misteres constitucionais atribuídos a cada um dos entes subnacionais, aniquilando a autonomia real em relação à União.

Não fosse suficiente o relatado, é certo que o sistema de repartição vertical de receitas, que se concretiza através de transferências diretas e indiretas, não foi suficiente para corrigir o descompasso entre as competências materiais cometidas e as receitas atribuídas para o seu custeio.

Segundo Luís Roberto Barroso:

nem antes nem depois da Constituição em vigor foram os Estados e os Municípios capazes de viver, equilibradamente, com os recursos correspondentes à sua arrecadação, acrescida das transferências intergovernamentais constitucionalmente previstas⁴¹

Assim, Estados e Municípios continuaram a ter que se submeter às orientações político-administrativas do governo central, na tentativa de tornar menos penosa a tarefa de “carregar o pires na mão”, em busca de transferências voluntárias que lhes ajudassem a custear as atribuições constitucionais que lhes foram cometidas.

É de se concluir, então, como bem salientou Marta Arreche, que “a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais”.⁴² Ao contrário, ao adotar o federalismo cooperativo vigente, outorgou amplas competências normativas e tributárias à União, em detrimento dos demais entes federativos, criando um verdadeiro descompasso entre os cometimentos materiais atribuídos a Estados e

⁴⁰ Como bem salienta Ricardo Lodi Ribeiro: “não é razoável que em um País como nosso onde a maioria dos Municípios tem a vocação rural, o sistema tributário nacional atribua ao ente local tributos nitidamente de matiz urbana como o ISS e o IPTU, condenando a maioria deles ao parasitismo fiscal, com a inevitabilidade da inexistência de instituição e de arrecadação de tributos próprios e a dependência completa não só das transferências constitucionalmente obrigatórias, como das transferências voluntárias da União e dos Estados, o que fragiliza a autonomia local, a partir do adesismo às políticas dos entes centrais.” (CF. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., p. 96) A conclusão acertada de Ricardo Lodi Ribeiro serve também a muitos Estados-membro.

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit., p. 109. No mesmo sentido, vide OLIVEIRA, Julio M. de. e PEREIRA, André Luiz dos Santos. Op. Cit., p. 33. “Nesse particular, é importante observar que as medidas de adequação entre encargos (federalismo político) e receitas (federalismo fiscal) não se revelam proporcionais. Se de um lado os arts. 157 a 162 objetivaram corrigir distorções múltiplas decorrentes da anterior ineficiência do sistema, de outra parte, é certo que as atribuições do Estado com os chamados direitos sociais de saúde, educação, moradia, lazer, segurança e assistência (art. 6º), ensejaram em um curto espaço de tempo a falência do modelo.”

⁴² ARRECHTE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, 2009. p. 411.

Municípios e as receitas conferidas para o seu custeio, consolidando, assim, um modelo de federação fortemente centralizado, financiado sobretudo através de transferências verticais de receita.

Essas circunstâncias, somadas à adoção do modelo cooperativo de federalismo⁴³, criaram o terreno fértil para o movimento centralizador verificado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que acarretou ainda maior desequilíbrio ao federalismo fiscal brasileiro.

2. MOVIMENTO CENTRALIZADOR DA UNIÃO NO PÓS 88

Como dito, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, instaurou-se no federalismo brasileiro um processo de centralização do Poder político e, mormente, de recursos em favor da União, que não é acompanhado de uma alteração na repartição de competências materiais, gerando “uma acentuada sobrecarga fiscal aos Estados e Municípios.”⁴⁴

Esse processo, resultante de práticas e comportamentos adotados pela União, tem afetado prejudicialmente, nas últimas décadas, duas específicas facetas da autonomia federativa de Estados e Municípios. São elas a autoadministração e a autonomia financeira. A primeira foi comprometida, e até mesmo reduzida, pelo abuso no exercício das competências legislativas da União. Explica-se.

A Carta de 1988 outorgou à União um vasto campo de competências legislativas, especificando que, quanto às matérias objeto da competência concorrente prevista no seu artigo 24, deveria o Governo Central se limitar a estabelecer normas gerais.⁴⁵ Do mesmo modo dispôs o artigo 146, III. Contudo, essas limitações às normas gerais não foram respeitadas.⁴⁶

Em verdade, a União fez inserir em diplomas exclusivos para veiculação de normas gerais inúmeras normas especiais, cujo alcance extrapolou a esfera federal, invadindo a competência reservada a Estados e Municípios, em detrimento de sua criatividade institucional.⁴⁷

⁴³O Federalismo cooperativo tem um perigo ínsito a ele, qual seja, o de agigantamento do papel da União, com a subordinação dos demais entes da federação. Cf. TORRES, Heleno Taveira. Op. Cit., p. 268.

⁴⁴ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., p. 106.

⁴⁵ Essa previsão consta, especificamente, do § 1º, do artigo 24, da CF/88, que assim dispõe: “§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”

⁴⁶ Observa Ricardo Lobo Torres que “o poder de legislar, principalmente por meio de lei complementar, passou a se centralizar nas mãos da União, que dele usou e abusou, não obstante a mensagem originária da Constituição de 1988 no sentido do municipalismo.” (TORRES, Ricardo Lobo. Op. Cit., p. 407)

⁴⁷ Cf. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 70.

São exemplos desse comportamento da União, para nos limitarmos ao campo financeiro/tributário, a Lei Complementar nº. 87/1996 (Lei Kandir), que regulamentou detalhadamente a cobrança do ICMS pelos Estados em todo o território nacional; e a Lei Complementar nº 101/2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, extrapolando os limites das normas gerais de direito financeiro, normatizou como Estados e Municípios deveriam executar suas políticas e efetuar os seus gastos, impondo às entidades subnacionais as prioridades do Governo Central.

O desrespeito ao limite constitucional da competência outorgada à União para legislar sobre normas gerais tributárias (art. 146, III, CF/88) é ainda mais evidente quando analisado o caso da Lei Complementar nº 116/2003 (Lei do ISS), que disciplinou a cobrança do imposto sobre serviços de qualquer natureza para todos os Municípios brasileiros. Embora o dispositivo constitucional de competência acima referido fale de fato gerador, base de cálculo e contribuintes, a União definiu ainda a alíquota máxima a ser praticada pelos Municípios. Do mesmo modo, a definição da lista de serviços retirou competência dos entes subnacionais, que ficaram adstritos exclusivamente às hipóteses de incidência previstas na legislação federal.

Pode-se afirmar, assim, que essa invasão da competência de Estados e Municípios pela União “chegou a ponto de federalizar quase toda a legislação de direito tributário no país”.⁴⁸

A autonomia financeira, por sua vez, tem sido afetada de duas formas. A primeira, pela redução da competência impositiva dos entes subnacionais, seja pela supressão de espécies tributárias ou pela limitação do fato gerador. A segunda, que será objeto específico de análise do próximo capítulo, refere-se à opção do Governo Central de aumentar a arrecadação por meio das contribuições sociais, espécie de tributo cuja arrecadação não é partilhada com Estados e Municípios. Com isso, os valores destinados à repartição vertical – seja pela participação direta na arrecadação ou através dos Fundos – são reduzidos, acarretando perda na arrecadação dos entes periféricos. Analisemos, então, a primeira.

No decurso desse processo de centralização, inúmeras foram as tentativas de alterar a Constituição Federal, através de propostas de Emenda que, claramente, buscavam centralizar ainda mais o Poder Político e os recursos na União⁴⁹. Não obstante a inclusão da forma

⁴⁸ SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 70.

⁴⁹ Cite-se, apenas para exemplificar, a Proposta de Emenda à Constituição nº. 233/2008.

federativa no rol de cláusulas pétreas⁵⁰, algumas Emendas à Constituição foram promulgadas, reduzindo a autonomia financeira dos entes subnacionais, pela supressão de bases impositivas.⁵¹

Esse é o caso da Emenda à Constituição nº. 3/1993, que eliminou, através de seu artigo 3º, a competência dos Estados para instituir o adicional ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza. Suprimiu, outrossim, conforme seu artigo 4º, a competência dos Municípios para instituir imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos.⁵²

A Lei Complementar nº. 87/1996 (Lei Kandir), por seu turno, invadindo competência privativa dos Estados, concedeu isenções heterônomas na exportação, desonerações essas que, com o advento da Emenda à Constituição nº. 42/2003, transmudam-se em imunidades, passando a constar do texto constitucional (artigo 155, § 2º, X, da CF/88).

Todas essas alterações legislativas que importaram em supressão da competência impositiva dos entes subnacionais foram adotadas sem que fossem reduzidas as atribuições materiais a eles cometidas pela Constituição de 1988, não se tendo adotado sequer outras medidas para compensar a perda de arrecadação que elas impuseram.⁵³

Sem embargo dos efeitos prejudiciais dessas alterações legislativas na autonomia financeira de Estados e Municípios, que, sem sombra de dúvida, contribuíram para aumentar a assimetria do federalismo fiscal brasileiro, é forçoso reconhecer que o que mais contribuiu para o desequilíbrio das contas dos entes subnacionais, e, por conseguinte, para a crise do Pacto Federativo, foi a opção política feita pela União de “fazer frente às suas obrigações sociais valendo-se da instituição de contribuições sociais, previstas sobretudo nos arts. 149 e 195 da Constituição Federal, e que se transformaram em vertiginosos mecanismos de arrecadação fiscal que não se sujeitam à repartição com os Estados-membros e os Municípios.”⁵⁴

⁵⁰ Cf. artigo 60, § 4º, I, da CF/88.

⁵¹ Bem anota Regis Fernandes de Oliveira que a centralização acima referida “percebe-se na distribuição das receitas tributárias e nas intenções que cercam todas as reformas constitucionais. Procura-se restringir os recursos estaduais, concentrando-os na União.” Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 110.

⁵² Cf. SILVA, Davi Marques da. Op. Cit., p. 498.

⁵³ A esse respeito, esclareça-se que o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 25, fixando prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional edite lei complementar prevista no art. 91, do ADCT, regulamentando os repasses de recursos da União para os estados e o Distrito Federal em decorrência da desoneração das exportações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em decorrência da determinação do STF, está em tramitação no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar n. 288/2016, que busca alterar o art. 31 da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), a fim de regulamentar a compensação da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens primários e semi-elaborados e da concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo permanente.

⁵⁴ OLIVEIRA, Julio M. de. e PEREIRA, André Luiz dos Santos. Op. Cit., p. 33.

As contribuições sociais foram alçadas à posição de destaque no rol dos tributos de competência da União, passando a responder pela maior parte da arrecadação federal. Ao mesmo tempo, assumiram no federalismo fiscal brasileiro papel central no desequilíbrio existente hoje nas relações entre os entes da federação, constituindo o núcleo do fenômeno da competição fiscal vertical. No próximo ponto analisaremos os efeitos das contribuições sociais no federalismo fiscal cooperativo.

3. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COMO ELEMENTO DE DESEQUILÍBRIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Como visto, juntamente com a competência para instituir impostos, a Constituição Federal outorgou à União, em seu artigo 149, *caput*, competência exclusiva⁵⁵ para instituir as contribuições sociais, cuja finalidade é o financiamento da seguridade social, além das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. A despeito das controvérsias acerca de sua natureza jurídica, que aqui não nos cabe examinar, por fugir ao escopo do presente trabalho, a doutrina majoritária classifica as contribuições como espécie autônoma de tributo, constituindo a destinação legal do produto de sua arrecadação a característica que as distingue de impostos e taxas, cujos fatos geradores são por elas utilizados.⁵⁶

Mas a destinação do produto arrecadado não é a única e, com relação ao federalismo fiscal, a mais relevante característica distintiva das contribuições sociais. Com efeito, o produto da arrecadação das contribuições sociais pertence exclusivamente à União, não sendo objeto de partilha com os Estados e Município, seja diretamente ou pela via dos Fundos de Participação (FPE e FPM). Essa a característica que mais interessa ao federalismo fiscal, sobretudo ao federalismo fiscal cooperativo.

Essa desnecessidade de repartição dos recursos arrecadados gerou na União a preferência de incrementar a arrecadação tributária por meio das contribuições, sobretudo as sociais, objeto específico do presente estudo, ao invés de fazê-lo por meio dos impostos de

⁵⁵ Ressalva-se a competência de Estados e Municípios para instituir a contribuição para custeio de sistema securitário de seus servidores, prevista no § 1º, do art. 149, da CF/88.

⁵⁶ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Tributos: Teoria geral e espécies*. Niterói: Impetus, 2013. p. 51. No mesmo sentido, IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010. p. 94.

renda e sobre produtos industrializados, cuja arrecadação é amplamente partilhada com Estados e Municípios.⁵⁷

É de se destacar, ainda, que essa característica das contribuições sociais, associada ao fato de elas poderem se utilizar dos fatos geradores de impostos, motivou a invasão pela União da competência impositiva de Estados e Municípios, com a ampliação do campo de incidência das contribuições sociais, que passaram a onerar as bases econômicas do ICMS e do ISS, aumentando ainda mais a arrecadação decorrente dessa espécie tributária. Cite-se, a título de exemplo, a ampliação do campo de incidência de PIS e COFINS, que passaram a incidir em todas as etapas da cadeia produtiva e de venda, superando em muito a arrecadação com o IPI.⁵⁸

Às circunstâncias acima descritas, deve-se somar a previsão de desvinculação das receitas da União, inserida no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que autorizou a desafetação de um percentual da arrecadação das contribuições sociais, liberando a sua alocação em áreas distintas daquelas para as quais foram legalmente destinadas.⁵⁹

Todos esses aspectos relacionados às contribuições, especialmente às contribuições sociais (desnecessidade de repartição dos recursos arrecadados; compartilhamento dos fatos geradores e bases de cálculo do ICMS e ISS; e possibilidade de utilização livre de parcela da arrecadação) elevaram-na à posição central na arrecadação federal, consubstanciando-se no instrumento eleito como meio concentrador de poder financeiro na União.⁶⁰

É bem como sustenta Ricardo Lobo Torres:

O figurino constitucional flexível das contribuições econômicas e sociais levou à criação de inúmeros tributos anômalos, sem a obrigação de repasse para Estados e Municípios.⁶¹

Em verdade, as receitas decorrentes das contribuições especiais representam, já há alguns anos, a maior fonte de arrecadação da União, como comprova a tabela abaixo.

⁵⁷ Cf. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Estudos de Direito Tributário... Op. Cit., p. 106. Do mesmo modo, SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 73.

⁵⁸ Cf. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Op. Cit., p. 76. Essa é, também, a percepção de Ricardo Lodi Ribeiro, que, ao se referir às medidas que contribuíram para a sobrecarga fiscal de Estados e Municípios, destaca a “invasão das competências constitucionais de Estados e Municípios pela instituição de contribuições parafiscais com o mesmo fato gerador ou base de cálculo dos impostos destes, como ocorreu na contribuição previdenciária dos autônomos, que possui a mesma base de cálculo do ISS, e do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), com a mesma base de cálculo do ICMS de transporte interestadual e intermunicipal.” (Cf. RIBEIRO, Ricardo Lodi. Op. Cit., pp. 106/107)

⁵⁹ Cf. CALCIOLARI, Ricardo Pires. Op. Cit., p. 422.

⁶⁰ Cf. SILVA, Davi Marques da. Op. Cit., p. 499.

⁶¹ TORRES, Ricardo Lobo. Op. Cit., p. 407.

RECEITAS DO GOVERNO FEDERAL POR ÓRGÃOS SUPERIORES E ORIGENS EM 2016

 Total da receita realizada dos órgãos do Poder Executivo do Governo Federal em 2016: R\$ **2.839.717.761.408,52**

DICA: clique no detalhamento para ver as Rubricas de cada Origem de Receita

Categoria	Origem	Dados Orçamentários			Receita Lançada (R\$)	Detalhamento
		Previsão Atualizada (R\$)	Receita Realizada (R\$)	% Realizado		
TOTAL DE RECEITAS		2.952.699.218.208,54	2.839.717.761.408,52	96,17	325.948.228.390,24	
RECEITAS CORRENTES	CONTRIBUICOES	776.230.219.527,00	729.914.699.884,95	94,03	214.502.224.887,34	Por Espécie/Rubrica
RECEITAS CORRENTES	IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	500.334.867.530,00	459.088.361.000,02	91,75	107.782.979.061,90	Por Espécie/Rubrica

Recorte da tabela referente às receitas do Governo Federal em 2016. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=0&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalhe0=0&Exercicio=2016> <acesso em 23/05/2017>

E, em relação à receita com as contribuições especiais, a maior arrecadação é a referente às contribuições sociais, consoante os dados do próprio Governo Federal.⁶²

Esse fato não passou despercebido pelo Tribunal de Contas da União. Com efeito, conforme relatório divulgado pelo TCU, o produto da arrecadação das contribuições especiais representou, em 2011, 52,98% do total arrecadado pelo Governo Central.⁶³

Ocorre que essa opção de aumentar a arrecadação por meio das contribuições sociais, cuja arrecadação, repita-se, pertence exclusivamente à União, desestruturou o sistema de repartição vertical de rendas engendrado pela Constituição Federal de 1988, contribuindo profundamente para agravar a crise financeira dos entes subnacionais, em ofensa clara ao federalismo fiscal cooperativo.

Isso porque, a despeito da repartição das espécies tributárias entre as esferas da federação, a grande maioria de Estados e Municípios dependem quase que exclusivamente das transferências da União para poder fazer frente aos custos dos cometimentos constitucionais. Sem a partilha da maior fonte da arrecadação federal, experimentaram os entes subnacionais forte perda em sua arrecadação, criando-se, destarte, um “desencontro total entre a

⁶² Os dados se referem à arrecadação da União com as contribuições especiais no ano de 2016. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=12280&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalhe0=0&Exercicio=2016> <acesso em 23/05/2017>

⁶³ TCU. Análise da receita referente ao exercício de 2011. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/fichas/3_1_ArrecadacaoReceita.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2016.

descentralização político-administrativa e a financeira, lesando sensivelmente o sistema federativo brasileiro.”⁶⁴

Contudo, parece-nos que, apesar do agravamento da crise financeira por que passam Estados e Municípios, a postura da União de optar pelo incremento da arrecadação pela via das contribuições sociais não deve mudar. Diz-se isso em razão da recente aprovação da Emenda Constitucional nº. 93/2016, que estendeu o prazo da Desvinculação de Receitas da União, produzindo, no entanto, profundas mudanças, que serão objeto de análise no capítulo seguinte.

4. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU), A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 93 E O IMPACTO NO FEDERALISMO FISCAL

A figura da desvinculação de receitas da União surgiu em 1994, com a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), objetivando sanear as finanças do Governo Federal e estabilizar a economia. O Fundo era composto (i) pelo produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte relativo aos pagamentos efetuados pela União, suas Autarquias e Fundações; (ii) por verbas decorrentes de majorações do ITR, IR, IOF, CSLL e PIS; e (iii) por 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições instituídos pela União, excluídos os referidos nos incisos I, II e III do art. 72, do ADCT.

Após o decurso do prazo de vigência do FSE, a EC nº. 10/1996 criou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em comparação ao Fundo anterior, o FEF perdeu os recursos provenientes da arrecadação do ITR. Contudo, previu-se que também os impostos e contribuições que viessem a ser criados verteriam verbas ao Fundo.⁶⁵

Em 2000, a EC nº. 27 insere o artigo 76 no ADCT, criando a figura específica da Desvinculação de Receitas da União (DRU), com a previsão de desvinculação de 20% da arrecadação da União com impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. Posteriormente, a DRU teve seu prazo de vigência prorrogado pelas ECs nº 42/2003, 56/2007, 59/2009 e 68/2011.

Na esteira das anteriores, a Emenda Constitucional nº 93/2016 foi promulgada para estender o prazo de vigência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que havia se

⁶⁴ TORRES, Silvia Faber. Op. Cit., p. 124.

⁶⁵ Cf. MANSUR, Débora Ottoni Uebe. A Desvinculação de Receitas da União e seu reflexo sobre as Contribuições Especiais. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento. v. 5, n.5, 2017, p. 4

encerrado em 31 de dezembro de 2015, até 31 de dezembro de 2023. Todavia, a referida EC promoveu profundas alterações no regime anterior, mantendo, entretanto, a desafetação de parte da arrecadação das contribuições sociais.⁶⁶

Com efeito, a nova Emenda à Constituição excluiu do art. 76, do ADCT a previsão de desvinculação da arrecadação com os impostos da União. Nada obstante, aumentou o percentual de desvinculação da arrecadação com as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico para 30% (trinta por cento). Previu ainda a possibilidade de desvinculação, no mesmo percentual, da arrecadação de taxas.

O aumento no percentual de desvinculação do produto arrecadado com contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, acompanhado da exclusão da arrecadação de impostos de competência da União da previsão constante do art. 76, do ADCT, evidencia a estratégia do Governo Federal de continuar a incrementar sua arrecadação por meio das contribuições especiais, especialmente as sociais.

Em verdade, a possibilidade de desafetação de 30% (trinta por cento) do produto arrecadado com as contribuições sociais, permitindo uma alocação mais flexível desses recursos, sem a necessidade de repassá-los a Estados e Municípios, estimulará a prática já corrente da União de expandir a arrecadação dessa espécie tributária, avançando sobre as bases impositivas próprias do ICMS e ISS.

Mas não é só. A exclusão do produto arrecadado com impostos da sistemática da DRU constitui indicativo de que, quando necessitar estimular a economia com incentivos tributários, a União o fará por meio da concessão de benefícios fiscais e isenções dos impostos de sua competência, reduzindo, ainda mais, o montante de recursos obrigatoriamente repassados a Estados e Municípios, direta ou indiretamente.

Assim é que a prática da União, de preferencialmente incrementar sua arrecadação por meio das contribuições sociais, estimulada pela recente aprovação da Emenda Constitucional n. 93/2016, constitui-se em verdadeira política tributária, que não só contribuiu, mas agravou o já desequilibrado federalismo fiscal cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988.

⁶⁶ Por fugir ao escopo do presente trabalho, evitamos analisar a controvérsia relativa à constitucionalidade da Desvinculação de Receitas da União, sobretudo em relação à desafetação do produto da arrecadação de contribuições sociais, cujo caráter distintivo é justamente, como acima referido, a destinação legal do produto.

CONCLUSÃO

A história da Federação brasileira, inobstante o movimento pendular inerente ao federalismo, pode ser descrita como um processo de centralização do Poder político e financeiro na União, que teve seu ápice no regime constitucional anterior (1967-69). Embora se tenha preconizado na constituinte de 87/88 uma reação ao centralismo exacerbado, a Constituição Federal de 1988 não logrou concretizar todo o ideal de descentralização, com a garantia real e efetiva de autonomia federativa aos entes subnacionais.

O federalismo cooperativo instituído pela Carta Cidadã, “abraçado a uma justificativa de colaboração e solidariedade, acabou por instituir um modelo centrípeto de federação”,⁶⁷ concentrando na União vasto campo de competências, sobretudo legislativa e tributária. Essa ideia de solidariedade também se fez sentir no campo financeiro.

Com efeito, diante da incapacidade de grande parte dos Estados e Municípios financiarem suas despesas com a arrecadação dos impostos de sua competência exclusiva, a Constituição instituiu um complexo sistema de distribuição vertical de renda, que passou a ser a principal fonte de receita de muitos dos entes subnacionais. Criou-se, assim, o terreno fértil para o movimento centralizador verificado no pós 88.

Nesse cenário, a opção da União de passar a aumentar a arrecadação através das contribuições especiais, sobretudo as sociais, cujo produto não é partilhado com Estados e Municípios, sem a alteração das competências constitucionais materiais dos entes periféricos, gerou grave sobrecarga fiscal nas finanças públicas estaduais e municipais, contribuindo para acentuar a grave crise financeira que os assola.

Esse uso das contribuições sociais como forma de incrementar a arrecadação, embora legítimo a princípio, oculta uma finalidade anti-federalista, que coloca em xeque o federalismo fiscal cooperativo, calcado na repartição vertical de receitas: deixar de partilhar com Estados, Distrito Federal e Municípios o produto arrecadado. Com isso, o Governo Central ganha Poder na barganha pelas transferências voluntárias, impondo às entidades subnacionais a sua vontade política.

Infelizmente, o cenário atual não revela mudança nas práticas centralizadoras da União, dada a promulgação da Emenda Constitucional nº 93/2016, que prorrogou até 31 de dezembro de 2023 a desvinculação de sua arrecadação com as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, além das taxas.

⁶⁷ TORRES, Silvia Faber. Op. Cit., p. 106.

O colapso das finanças dos Estados e Municípios descortina a crise pela qual passa o Pacto Federativo celebrado em 05 de outubro de 1988, impondo-nos a reflexão acerca do tipo de federação que desejamos. É preciso que o legislador ordinário e o constituinte derivado sejam mais fiéis ao desejo do constituinte originário, de uma federação descentralizada, com a garantia de real e efetiva autonomia federativa, para que os entes periféricos possam exercer de forma plena as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ARRECHTE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, 2009, pp. 377 a 423.

BARROSO, Luís Roberto. A Derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Vol. 53. Rio de Janeiro: PGE, 2000, pp. 107 a 113

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário, Brasil*, v. 3, n. 1, pp. 13 a 28, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>>. Acesso em: 10 outubro de 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Receitas do Governo Federal por Órgãos Superiores e Rubricas em 2016*. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=0&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalhe0=0&Exercicio=2016&Pagina=1>. Acesso em 23/05/2017.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Direitos Sociais e Federalismo: A agonia do orçamento da seguridade social e o crescente endividamento dos entes subnacionais. IN: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Coord.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, principalmente, do direito positivo brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

LOBO, Rogério Leite. *Federalismo Fiscal Brasileiro: Discriminação de Rendas Tributárias e Centralidade Normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MANSUR, Débora Ottoni Uebe. A Desvinculação de Receitas da União e seu reflexo sobre as Contribuições Especiais. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*. v. 5, n.5, 2017.

MOREIRA, André Mendes. O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PEREIRA, André Luiz dos Santos. Do Federalismo Dualista ao Federalismo de Cooperação: A evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Estudos de Direito Tributário: Tributação e cidadania*. Vol. I. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2015.

_____. *Tributos: Teoria geral e espécies*. Niterói: Impetus, 2013.

SILVA, Davi Marques da. A competição tributária vertical no Brasil: uma patologia do sistema. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*. Vol. XXII, *Direito Tributário: Federalismo e Guerra Fiscal*. Rio de Janeiro: APERJ, 2014, pp. 489 a 508.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O jurídico para além do formalismo constitucional. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; e MOREIRA, André Mendes (Org.). *Estado Federal e Tributação: Das origens à crise atual*. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

TCU. Análise da receita referente ao exercício de 2011. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/fichas/3_1_ArrecadacaoReceita.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2016.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. *O Atual Desequilíbrio no Sistema de Repartição de Receitas Tributárias*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Março de 2011. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2011_480.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2016.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Vol. I: Constituição Financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Silvia Faber. Federalismo e Subsidiariedade. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XIX, Federalismo. Rio de Janeiro: APERJ, 2008, pp.