

O DECLÍNIO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL UNIVERSAL NA DINAMARCA:

Desenvolvimento, desafios e preocupações no serviço social dinamarquês

Marlene Corydon Harritsø¹

Resumo

Este artigo é uma reprodução da palestra proferida por Marlene Corydon Harritsøe, Presidente da NASSW (Associação Nórdica de Escolas de Serviço Social), durante o Board Workshop da International Association of Schools of Social Work – IASSW/AIETS, ocorrido em julho de 2022, na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE – Recife – Brasil. O tema da palestra foi: "A história do Estado de bem-estar social dinamarquês: desenvolvimento, desafios e preocupações atuais no Serviço Social dinamarquês". O texto aborda o nascimento do Estado social-democrata dinamarquês, as eras de ouro e como as tendências neoliberais e as mudanças no cenário político dinamarquês diminuíram o Estado de Bem-Estar Social a um lugar, onde podemos começar a fazer a pergunta: ainda temos um Estado de Bem-Estar Social universal? As mudanças na Dinamarca não são apenas um fenômeno dinamarquês. Vemos crises para os Estados de bem-estar social em todo o mundo, muitas vezes ligadas às imposições do neoliberalismo. Por fim, a autora apresenta o papel do Serviço Social nesse contexto e indaga sobre o futuro da profissão, em uma situação de crise do Estado Social dinamarquês, na situação atual.

Palavras-chave: Serviço Social Dinamarquês, Estado de Bem-Estar Social na Dinamarca, Crise do Estado de Bem-Estar Social.

Abstract

This article is a reproduction of the talk given by Marlene Corydon Harritsøe, President of NASSW (Nordic Association of Schools of Social Work), during the Board Workshop of the International Association of Schools of Social Work – IASSW/AIETS, which took place in July 2022, at the Federal University of Pernambuco – UFPE – Recife – Brazil. The theme of the lecture was: "The history of the Danish welfare State: Development, challenges and current concerns in Danish Social Work". The text covers the birth of the Danish Social Democratic welfare state, the golden ages and how the neoliberal tendencies and changes in the Danish political landscape have diminished the Welfare State to a place, where we can start asking the question: Do we still have a universal Welfare State? The changes in Denmark are not only a Danish phenomenon. We see crises for welfare states around the world, often linked to the impositions of neoliberalism. Finally, the author presents the role of Social Work in this context and asks about the future of the profession, in a situation of crisis in the Danish Social State, in the current situation.

Key words: Danish Social Work, Welfare State in Denmark, Crisis of Welfare State.

¹ Ex-presidente da NASSW (Associação Nórdica de Escolas de Serviço Social). A Sra. Harritsø foi professora sênior de 2010-2017 e chefe de educação no Departamento de Serviço Social da University College Copenhagen de 2017-2023. Atualmente é Assessora de Aprendizagem e Conhecimento no Instituto Dinamarquês para Partidos e Democracia: marh@dipd.dk.

INTRODUÇÃO

O início do Estado de Bem-Estar Social dinamarquês

A década de 1890 viu a primeira mudança na noção de bem-estar na Dinamarca: ela passou de uma visão baseada na fé para um formato mais secular. Nesse momento, a discussão central girava em torno da questão de quem era "digno de necessidade"/digno de benefícios do Estado, que era dado como esmola.

Em 1933, a primeira grande reforma social na Dinamarca; ocorreu a chamada Reforma "Steinckes". A reforma leva o nome do primeiro-ministro dinamarquês Karl Kristian Steincke (1880-1963): a reforma era muito aguardada com linhas traçadas dez anos antes, à espera do timing político certo. Finalmente, em 1933, o governo social-democrata viu sua chance de implementar a reforma social como parte de uma reforma maior das estruturas na sociedade da Dinamarca. A reforma foi feita em coligação com o Partido Liberal.

As duas grandes mudanças foram primeiro juntar pequenas leis em uma grande reforma baseada em quatro leis sobre bem-estar social. Em segundo lugar, e mais importante, foi a mudança de cidadãos sendo julgados por serem "dignos de necessidades" para um modelo baseado em direitos: baseado nas quatro leis. A reforma foi a primeira a mudar do modelo anterior baseado em seguros e valores para uma previdência social financiada por impostos. Embora grande parte da reforma global ainda fosse baseada em seguros, a mudança para um modelo de bem-estar social baseado em impostos para todos, acredita-se que essa reforma seja o nascimento do modelo de bem-estar universal dinamarquês. Os cidadãos da Dinamarca tinham o direito e o acesso a benefícios sociais, mesmo que naquela época não fossem muitos. Isso incluía hospitais gratuitos, escolas etc.

Esse tipo de modelo de bem-estar é visto em toda a Escandinávia, tendo seus tempos áureos nos anos 60 e 70. O modelo universal é um modelo de taxa fixa, baseado no financiamento tributário, com impostos altos e amplo bem-estar para todos os cidadãos. O modelo é baseado em um equilíbrio entre deveres e direitos, ou seja, todos os cidadãos têm direito a benefícios, desde que atendam a determinadas demandas.

A higiene racial na Europa dos anos 1930 também afetou o sistema dinamarquês:

O que não é muito falado, porém, é que a reforma também espelhava os pensamentos europeus dos anos 1930 sobre "higiene racial". Temos que lembrar que 1933 foi também o ano em que a vizinha Alemanha elegeu Adolf Hitler como Kaiser da Alemanha. A Reforma Social dinamarquesa não estava diretamente ligada à higiene racial, mas Steincke, juntamente com muitos outros pesquisadores e médicos na Europa, acreditava firmemente em uma sociedade onde deficientes, mentais ou físicos, não deveriam ser capazes de se reproduzir. Assim, em 1933, formaram-se programas e leis sobre doenças mentais e institucionalizou-se um programa de esterilização de "certos indivíduos não desejados para a sociedade", muitos deles esterilizados durante a sua

institucionalização. Essas horríveis agressões foram transformadas em lei em 1929, seguidas por uma nova e mais ampla "Lei de acesso à esterilização e castração" de 1934. As esterilizações e castrações autorizadas pelo Estado só foram interrompidas em 1967. Hoje em dia, o grande foco no assalto (documentários, podcasts e reportagens oficiais) resultou em um arrependimento oficial do Estado.

1956 -1976: "A idade de ouro"

O ano de 1956 foi marcado por uma intensa discussão sobre o futuro do Estado de bem-estar social e a perspectiva de uma "pensão para todos". Essas discussões resultaram na "Previdência pública", garantindo o direito a uma pensão vitalícia pública a partir da idade da aposentadoria. A pensão era (e continua a ser) fixada com base num determinado montante, independentemente do rendimento, acrescido de um montante baseado no rendimento acima.

A partir dessa reforma, o modelo de taxa fixa tomou forma. O boom econômico, da Europa na década de 1960, levou ao nascimento do clássico Estado de bem-estar social nórdico. As mulheres marcharam para o mercado de trabalho e, como resultado, jardins de infância, casas de repouso para crianças pequenas e lares de idosos foram formados. O boom econômico também levou a novos hospitais (gratuitos), universidades e impostos mais altos para todos. O modelo Universal / Flat rate welfare tornou-se uma realidade (um conceito importado dos EUA e depois modificado). Focou-se nas necessidades e no bem-estar de todos. Previdência, escolas, universidades, hospitais, benefícios sociais, etc. O Estado paga a maior parte das despesas públicas através de impostos. A mudança em relação à reforma de 1933 foi que agora todos os cidadãos tinham direito a benefícios, e o equilíbrio dever/direitos foi deslocado para direitos antes do dever. O boom econômico permitiu que um salário mais alto, maior consumo, enormes áreas para casas unifamiliares fora das grandes cidades se formassem e um padrão de vida mais alto entre a classe média se tornasse uma realidade. Havia grande crença na estabilidade econômica.

1976: reforma e primeiras mudanças

Em 1976, a "Lei de Ajuda ao Desenvolvimento" veio à luz: "Bistandsloven" foi promulgada, diante da crise mundial do petróleo e das baixas taxas de emprego. As casas unifamiliares maiores, cheias de máquinas elétricas (máquina de lavar louça, máquina de lavar roupa e auxiliares de cozinha) tinham alta demanda por energia elétrica e óleo, que se tornavam caros. A taxa de emprego caiu drasticamente devido à mudança de fábricas e unidades de produção da Dinamarca para o Leste Asiático, onde os salários eram mais baixos, levando a um elevado desemprego, especialmente para as mulheres e para os homens sem instrução.

Na nova Lei de Auxílio ao Desenvolvimento, cada cidadão era um trabalhador designado para o sistema previdenciário. O Social Case Work teve um enorme impacto nos métodos utilizados dentro do sistema de bem-estar social. Devido às altas taxas de desemprego, a discussão sobre benefícios e como financiar a demanda por seguro-desemprego também começou em 1976. A primeira luta entre o pensamento político de

direita e de esquerda teve seu início com uma discussão sobre como o futuro Estado de bem-estar social deveria ser financiado e qual era o valor "justo" dos benefícios. Devemos diminuir os benefícios para evitar custos ou devemos aumentar? Assim, os serviços públicos foram aumentados, e os benefícios sociais também. O argumento a favor de benefícios mais altos era evitar o “desvio social” como resultado do desemprego. Não havia, na altura, qualquer regulamentação para o período de tempo em que se podia receber o subsídio de desemprego. Esse argumento é importante lembrar quando a mesma discussão surge no final dos anos 90 e continua por mais de uma década em ambientes políticos em mudança. Essas discussões resultaram em cortes no argumento de que os altos benefícios faziam com que a motivação para encontrar um emprego diminuísse e levasse à preguiça.

Reforma antecipada como exemplo de mudanças

O primeiro redirecionamento em relação ao modelo de taxa universal/fixa ocorreu já em 1979. Os regulamentos de reforma antecipada tornaram-se baseados em seguros, tornando possível apenas para os membros pagantes (pelo menos 5 anos de filiação remunerada) de um sindicato se aposentar aos 60 anos de idade. A regulamentação da reforma antecipada é um bom exemplo das mudanças ideológicas que entraram no Estado social a partir de 1979. Em primeiro lugar, os regulamentos só são acessíveis para as pessoas na área de trabalho. As regras e o tamanho dos benefícios para pessoas fora do mercado de trabalho que desejam se aposentar são completamente diferentes e exigem uma avaliação individual de sua capacidade de trabalho. Mesmo que se receba, é menor do que o benefício baseado no seguro. Além disso, a regulamentação que em 1979 exigia apenas 5 anos de filiação remunerada para ter direito a 7 anos de benefícios de aposentadoria antecipada – em 2022 exige-se uma filiação de 30 anos a um sindicato para se obter 3 anos de aposentadoria antecipada.

1997: Do bem-estar ao workfare

"A ECONOMIA É O MÉTODO: O OBJETIVO É MUDAR A ALMA" é a manchete de uma reportagem com o retrato de Margaret Thatcher no Sunday Times de 1º de maio de 1991. A mensagem é clara: o neoliberalismo não é apenas um método ligado à mudança econômica; é uma ideologia que deve mudar a forma como vemos o envolvimento do Estado, também na assistência social. A onda neoliberal teve seus filhos no Reino Unido e nos EUA nos anos 1980, com Reagan e Thatcher como presidente e primeiro-ministro dos EUA, respectivamente. A onda desacelerou quando chegou à Europa continental e ainda mais quando entrou nos estados nórdicos.

No entanto, a subsequente transformação significativa do Estado de bem-estar social dinamarquês ocorre em meados da década de 1990. A implementação de reformas legais em 1997 marcou o início das mudanças ideológicas, que começaram a permear gradualmente durante a década de 1990. Estabeleceu-se a prevalência da ideologia neoliberal, intrinsecamente ligada ao Estado competitivo, e o slogan "do bem-estar ao trabalho" significou uma transformação no Estado de bem-estar social universal, no qual

a capacidade do cidadão de trabalhar passou a ser o principal critério de elegibilidade aos benefícios.

Como resultado, o discurso em torno do dever versus direito transformou-se significativamente, dando origem a benefícios baseados no dever nas instituições sociais, particularmente aquelas associadas ao mercado de trabalho. O discurso público girava em torno da noção de "preguiça dos desempregados", com a ideia subjacente de que a redução dos benefícios aumentaria o incentivo à procura de emprego. A partir de 2023, o slogan político predominante associado ao bem-estar social é "garantir emprego deve render recompensas" (ou seja: os benefícios nunca devem ser maiores do que o emprego mais mal pago da sociedade). Obviamente, os cálculos e debates sobre o significado de "decola" continuam.

Esta transição manifestou-se em medidas judiciais tangíveis durante a reforma de 1997, que incluíram uma redução das prestações de desemprego, um alargamento da duração máxima dos pagamentos subsidiados e um aumento substancial do número de "ensaios de trabalho" e de acompanhamentos nas repartições municipais.

Mudança na visão: Das necessidades baseadas aos problemas sociais como um comportamento desviante (indesejado)

Modificações significativas no sistema do Estado de bem-estar social resultaram da reforma de 1997. Com o passar do tempo, no entanto, torna-se claro que essa reforma alterou mais do que apenas o quadro e as vantagens associadas aos serviços sociais. Demonstrou uma transformação gradual na percepção de humanidade entre os trabalhadores do serviço social, as instituições estatais e a população em geral.

Os serviços altamente regulados e as discussões políticas sobre "direitos versus deveres" mudaram o sistema de um bem-estar baseado em direitos para um bem-estar baseado em deveres.

Em certa medida, a Associação de Serviço Social seguiu e concordou com alguns dos regulamentos. Anteriormente, havia discussões sobre "síndrome de dependência" ou "clientelização", onde os clientes que recebiam benefícios perdiam a motivação para se tornarem autossuficientes devido a altos benefícios sem limite de tempo. Essa discussão foi e ainda é relevante em nível macro. O que aconteceu ao longo do milénio foi uma grande mudança de uma discussão sobre a responsabilidade da sociedade para com seus cidadãos para uma discussão em torno da responsabilidade do cidadão individual para com o Estado. Em outras palavras: os problemas sociais deixaram de ser um problema social para se tornarem um problema do cidadão individual – e a solução passou a ser individual também. Como exemplo pode-se citar a discussão "a abordagem baseada na força" do Serviço Social (ver, por exemplo, Karen Healy (2005): *Social Work in context*, capítulo 8). Essa abordagem de capacidade passou de uma abordagem em que a assistente social motivava os usuários do serviço a encontrar suas próprias capacidades e usá-las de acordo para melhorar sua saúde geral para uma discussão sobre como cada serviço deveria preencher modelos obrigatórios para localizar sua "prontidão marcada pelo trabalho" e,

assim, usar suas capacidades e potencialidades individuais para "pagar de volta à sociedade" por meio da marcação de mão de obra.

A partir de 2002: Rumo a uma direita política

De 2002 em diante, a Dinamarca assistiu a uma mudança política na visão do bem-estar. A mudança reflete-se em várias reformas, alterando as prestações fixas em taxas em função do estatuto de cidadania, da idade (inferior e superior a 26/30 anos, etc.); há quanto tempo está afastado do mercado de trabalho, etc. O cenário político geralmente se moveu para a direita e partidos como o Partido Social-Democrata e os Liberais Sociais se moveram para um movimento anti-imigração e político econômico liberal, o que teria sido possível para os mesmos partidos uma ou duas décadas antes. A tendência não é isolada da política dinamarquesa, mas tem sido vista em todo o mundo. Na Europa, o movimento em direção aos populistas de direita surgiu em países como Áustria, Holanda, Dinamarca ou Suécia. Os partidos populistas de direita vão e vêm – e na Dinamarca estamos num momento em que o movimento de extrema-direita perdeu força. O ímpeto perdido pode ter algo a ver com o movimento geral em direção a uma política econômica e de bem-estar vista por grandes e bem estabelecidos partidos políticos dinamarqueses, como o Partido Social-Democrata.

Em particular, as políticas de imigração têm dominado as campanhas eleitorais, os debates e o discurso político caminharam lentamente no sentido de impedir ao máximo a entrada de imigrantes na sociedade dinamarquesa. A cada eleição, os governos em mudança endureciam as regras. Novos partidos políticos foram formados com base apenas em uma rigorosa política externa e de imigração. Um dos partidos políticos emergiu como o principal partido de apoio ao governo por quase uma década.

No âmbito do bem-estar social, as mudanças tornaram-se evidentes com a implementação de um trabalho de caso cada vez mais individualizado. A pressão para que as pessoas voltem ao mercado de trabalho, acreditando que a reabilitação e a integração (de imigrantes, de doentes mentais etc.) passam pela marcação laboral abriu caminho a avaliações individuais obrigatórias e em constante mudança que comprovam como e onde você, como indivíduo, seria capaz de usar suas capacidades para contribuir para o mercado de trabalho. O trabalho social baseado em necessidades foi transformado em uma visão mais individualizada do serviço social, baseada em uma visão orientada para o “desvio” sobre problemas sociais, onde o comportamento de indivíduos que violam normas não pode ser justificado em termos de valores básicos de liberdade, ordem social ou justiça (Rainwater, Lee, 2005). Várias práticas discriminatórias dentro da ajuda psiquiátrica, por exemplo, e especialmente dentro dos serviços de imigração tomaram forma, levando algumas práticas ao tribunal de Direitos Humanos em Haags.

Em certa medida, creio que é justo concluir que o sistema de bem-estar social (e, portanto, os assistentes sociais dentro do sistema de bem-estar social na Dinamarca) geralmente se tornou deslocado do foco do trabalho social, baseado nas necessidades, com base em uma firme crença de que o Estado tem a responsabilidade em um nível geral e coletivo. Para um trabalho social hoje mais baseado em deveres (e direitos), onde você,

como indivíduo, tem a responsabilidade de descobrir como você contribui para o trabalho marcado e, assim, ganhar os direitos aos benefícios estatais.

Muitos assistentes sociais estão tentando protestar. Mudanças foram feitas nos últimos anos. Abaixo tentei listar algumas das principais mudanças que vimos na última década:

Da taxa fixa de volta ao seguro e à previdência baseada em impostos:

- Privatização e terceirização de cuidados a idosos, hospitais, atividades marcadas pela mão de obra, etc.
- A autonarrativa pública sobre o Bem-Estar Dinamarquês (universal) está intacta. As mudanças acontecem de forma sutil e indireta.
- Privatização e externalização da segurança social, por exemplo, seguros de saúde, cuidados a idosos. Economia do trabalho social
- Os seguros de saúde e de emprego, as pensões, etc., marcados pelo trabalho, deixam para trás os grupos desfavorecidos
- A desconfiança e a polarização política estão aumentando no cenário político dinamarquês
- A desigualdade de oportunidades está aumentando e a mobilidade social está estagnada pela primeira vez em 30 anos na Dinamarca.

Jovens em risco – exemplos:

- 2021: proposta de lei que vai determinar aos estudantes universitários o direito ao Subsídio de Estudante financiado pelo Estado e transformá-lo em empréstimo
- Urbanização e urbanismo hostil criam pobreza urbana e vemos aumento da falta de moradia entre os jovens
- A polarização urbana versus rural tem consequências para os grupos desfavorecidos. Menos possibilidades de emprego nas zonas rurais

Como vemos, o resultado dessas mudanças consistem em:

1: Individualização, criminalização dos problemas sociais e sistema disciplinar

- **Sistema público acelerado:** Excesso de casos por trabalhador-caso. Menos decisões profissionais de Serviço Social →, mais raciocínio econômico, → perda de sentido, doença relacionada ao estresse, perda de interação entre cidadão e assistente social;
- **Foco individual:** planos individuais de aprendizagem para cada criança do jardim de infância;

- **Individualizar os problemas** (o que *você pode* fazer para ajudar sua própria situação);
- **Os problemas sociais viram um “desvio”**: criminalizar os problemas sociais, por exemplo, a falta de moradia, o abuso de substâncias, a sanção como motivação, etc.
- **Regulamentação comportamental dos cidadãos como estrutura de incentivo** (especialmente mercado de trabalho e serviços de integração);
- **Falta de enfoque holístico** na prática do Serviço Social;
- **Digitalização do Serviço Social**: algoritmos de cálculo de benefícios etc. mudam a profissão e o papel do Assistente Social, com a justificativa de que temos que acompanhar o desenvolvimento.

Como vemos as mudanças na formação do Serviço Social?

- O currículo de Serviço Social é voltado principalmente para a administração social e tem uma falta de visão internacional;
- Duas palavras desapareceram das metas nacionais de aprendizagem em 2011: **"Crítica"** e **"Internacional"**;
- Reforma da Educação em Serviço Social em 2011: Metas nacionais de aprendizagem focadas apenas no trabalho baseado no Estado. Uma educação em Serviço Social centrada em métodos individualizados numa perspectiva assistencialista;
- Quase nenhum foco em métodos coletivos, defesa de direitos ou trabalho social baseado na comunidade (além do nosso programa Internacional / Intercultural que só é oferecido em Copenhague);
- Sem foco nas populações indígenas (Apesar da negligência social pós-colonial dinamarquesa / groenlandesa e discriminação);
- A Escandinávia tende a fechar-se em torno de si mesma com uma auto narrativa sobre o nosso sistema de bem-estar social "em bom funcionamento", que é a base da educação em Serviço Social.

Novos rumos:

1. Bem-estar relacional (Hillary Cottam, Radical Help):

- Os municípios têm um interesse crescente na co-criação e no envolvimento dos cidadãos (ou a responsabilidade é transferida de Estado para cidadão?)
- Projetos-piloto sobre os métodos de Cottam com sucesso: *relações* entre assistente social e famílias em foco. 80% do tempo utilizado foi de tempo relacional

(inversão: Normalmente 80% do tempo agora é utilizado em trabalhos administrativos);

- Uma resposta do Estado/municípios à quantidade de regras, controle e falta de confiança em relação aos cidadãos, especialmente ao trabalho social focado e não holístico.

2. Rumo a uma abordagem baseada nos direitos

- Nova lei sobre bem-estar infantil (2022) inspirada na abordagem baseada em direitos. Vê a criança como um igual e as vozes das crianças são mais claras escritas na lei.
- Preocupação de que a abordagem dê menos envolvimento de bobinas e mais foco no envolvimento "como se".

3. Reforma da previdência no mercado de trabalho: reverter a regulamentação baseada em impostos

- - Pequenas avaliações e novas e melhores práticas são experimentadas;
- Assistentes sociais e cidadãos protestam e são ouvidos para fazer mudanças nas leis existentes.

REFERÊNCIAS:

HEALY, Karen. **Social Work in context**, 2005.