

Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social*

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

É possível afirmar que as investigações acadêmicas sistemáticas sobre o Estado de Bem-Estar social, a exemplo da coruja de Minerva, apenas ganharam fôlego quando a expansão do *welfare state* começou a perder dinamismo. O presente ensaio, que reconstrói parte desta trajetória, tem os seguintes propósitos: a primeira seção visa analisar criticamente o desenvolvimento das diferentes teorias que têm sido empregadas para explicar as origens, a expansão e a crise do *welfare state*; a segunda seção apresenta e discute as tentativas mais influentes de formulação de tipologias do Estado de Bem-Estar social (a elaboração das várias tipologias é apresentada em uma perspectiva histórica. Em certo sentido, trata-se de uma elaboração circular, pois a proposição pioneira de Richard Titmuss, que definia três tipos-ideais, foi posteriormente reduzida à dicotomia *welfare state* residual *versus* institucional, até que Gösta Esping-Andersen viesse “redimir” as tricotomias.) A terceira e última seção discute por que se pode considerar a crítica feminista às análises *mainstream* do Estado de Bem-Estar social como uma mudança de paradigma e analisa como e por que o diálogo entre essas perspectivas tem se efetivado. O ensaio conclui sugerindo a importância não só de um aprofundamento do diálogo entre os analistas *mainstream* e as

analistas feministas, mas também de uma aproximação entre os pesquisadores que têm investido na elaboração de tipologias e aqueles que têm procurado compreender as estratégias adotadas no processo de retração do Estado de Bem-Estar social e o seu impacto efetivo.

As Teorias sobre as Origens, a Expansão e a Crise do Estado de Bem-Estar Social

Uma definição básica do Estado de Bem-Estar social, que parte da análise de Marshall sobre os três elementos constitutivos da cidadania moderna, foi apresentada por Harold Wilensky em um livro que se tornou referência para uma das primeiras teorizações acerca da expansão do *welfare state*. Segundo Wilensky, a “essência do Estado de Bem-Estar social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade” (Wilensky, 1975, p. 1). Em outras palavras, o Estado de Bem-Estar social seria a institucionalização dos direitos sociais, o terceiro elemento da cidadania na concepção de Marshall.¹

Em sua investigação empírica, no entanto, a ênfase atribuída por Wilensky ao gasto social fez

* Este ensaio é uma versão ligeiramente modificada do primeiro capítulo de minha tese de doutorado, defendida no IUPERJ em dezembro de 1997, cujo título é *Regulating the Family and Domesticating the State. The Swedish Family Policy Experience*. Agradeço os comentários e sugestões dos profs. Luiz Eduardo Soares, orientador do trabalho, e Stefan Svallfors, co-orientador, bem como o apoio do CNPq, do qual fui bolsista junto à Universidade de Umeå, Suécia. Desnecessário dizer que sou o único responsável pelos equívocos eventuais.
[Tradução de Vera Pereira]

A teoria da “lógica da industrialização” concebe as políticas sociais simultaneamente como requisito e como consequência da economia e da tecnologia industriais. Entende tanto a estrutura das sociedades modernas quanto o formato das políticas sociais como determinados primordialmente pela tecnologia, não pela ideologia, pelo conflito social ou pela cultura (Coimbra, 1987, pp. 95-96).

Se o argumento básico da “lógica da industrialização”, que associa a expansão do Estado de Bem-Estar social aos processos de desenvolvimento econômico e tecnológico, conseguiu explicar a diferença entre os padrões de política social estabelecidos nos países industrializados e aqueles vigentes nos chamados países do Terceiro Mundo, essa abordagem está longe de proporcionar uma explicação satisfatória dos padrões divergentes observados *entre* os países desenvolvidos (Pierson, 1996, p. 148). Análises essencialmente quantitativas do gasto social, como a de Wilensky, transformaram essa heterogeneidade em um quadro unidimensional a apontar diferentes níveis de gasto público.

É importante lembrar, porém, que embora Wilensky, em seu trabalho de 1975, no qual compara a evolução do gasto social em 64 países, tenha concluído que era fraca a correlação do sistema político com as dimensões do Estado de Bem-Estar social e que o crescimento econômico e seus “subprodutos” (mudança demográfica e burocratização) eram “a causa fundamental da generalização do *welfare state*” (p. XIII), em um estudo anterior, ele havia formulado uma análise diferente acerca da maneira como diversos países haviam desenvolvido seus sistemas de bem-estar.

Nesse estudo de 1958, Wilensky e Lebeaux tentaram explicar os diferentes níveis de gasto social e os tipos de organização administrativa de 22 países desenvolvidos. Na opinião desses autores, se o surgimento dos programas sociais podia ser explicado pelo processo de industrialização, sua expansão associava-se fortemente às peculiaridades da cultura nacional. Entretanto, Wilensky rejeitaria posteriormente essa interpretação, afirmando que as diversas soluções nacionais para os problemas comuns engendrados pelo processo de industrialização deveriam ser expli-

cadas por variáveis *estruturais* mais do que pelas *culturais*. As principais variáveis estruturais analisadas em seu trabalho de 1975 foram a mudança demográfica (principalmente o envelhecimento da população, o fator de maior influência no nível do gasto social) e o tempo de existência do aparato público de assistência social.⁴

Phillips Cutright, em um trabalho de 1965, chegara a conclusões semelhantes. Tomando o nível de consumo de energia como padrão de medida do desenvolvimento econômico, Cutright mostrou que quanto mais alto o consumo de energia em um país, mais ampla era a cobertura da seguridade social e mais elevados os níveis dos benefícios proporcionados. As variáveis políticas foram desconsideradas, pois seu impacto observado sobre os programas de seguridade social era modesto.

A perspectiva da “lógica da industrialização”, assim, interpreta as políticas sociais como refletindo, essencialmente, fatores como o nível de desenvolvimento econômico e a estrutura demográfica da população. O argumento pode ser expresso em poucas palavras: do ponto de vista da provisão de benefícios e serviços públicos de bem-estar, os teóricos da convergência declaram que “a política não faz diferença”.

Castles e Mckinlay (1979), porém, mostraram que a “lógica da industrialização” fundamenta-se em “pressupostos falsos e em provas empíricas insuficientes” e que uma metodologia equivocada teria induzido a erro autores como Wilensky e Cutright. Como seus estudos se baseavam em amostras que incluíam países com níveis de desenvolvimento econômico muito variados, não se deu a devida atenção à grande disparidade entre países de alta e baixa renda *per capita*. Na medida em que essa grande disparidade elimina qualquer variação possivelmente existente *no interior* do grupo de países com alta ou baixa renda *per capita*, não foi difícil obter uma equação de regressão significativa associando o desenvolvimento econômico à abrangência das políticas sociais. Nas palavras de Castles e Mckinlay:

“[...] por não terem controlado seus resultados gerais, derivados da agregação de uma população composta de grande número de países independentes, segundo o crivo de uma óbvia desagrega-

ção, qual seja, a das distintas populações de grupos de alta e baixa renda, Wilensky e Cutright caíram numa falácia ecológica. Presumiram, erroneamente, que tudo aquilo que é verdadeiro para uma ampla amostra de países de níveis econômicos diferentes também se aplica a importantes subamostras, como a dos países de alta renda per capita. Na verdade, Wilensky e Cutright não ofereceram nenhuma prova satisfatória da convergência; apenas afirmaram que um grupo de países afluentes tende a dispor de maior soma de recursos para os programas sociais do que um grupo de países muito mais pobres. Assim, apenas repetiram o truismo de que seres humanos de barriga cheia têm mais liberdade para dedicar recursos financeiros ao bem-estar social do que aqueles que têm de lutar todos os dias contra o espectro da fome iminente” (Castles e Mackinlay, 1979, p. 166).

Outra importante objeção à teoria da convergência é a de que, embora pareça razoável supor que o processo de industrialização tenha criado situações e problemas semelhantes em todos os países que passaram por essa experiência, a hipótese de que *situações* semelhantes se transformam necessariamente em *problemas* que exigem a intervenção do Estado não é convincente (Coimbra, 1987, p. 97). Em outras palavras, é preciso levar em consideração que entre a constatação de determinados problemas sociais e a implementação de uma política pública há um vasto repertório de variáveis intervenientes, de modo que não se pode esperar o mesmo *output* de um país para outro. Aliás, é bem possível que uma situação vista como problemática em um país nem mesmo seja percebida como tal em outros, ou então que haja distintas capacidades e interesses na reformulação da agenda política, de modo que o problema percebido possa ser enfrentado. Contudo, mesmo quando a agenda é reformulada, os governos podem responder de maneira muito diversa, chegando mesmo a relegar o novo *issue* a um segundo plano na agenda política.

Procurando organizar a dispersa e heterogênea literatura a respeito das políticas sociais, Ramesh Mishra (1977) sugeriu a distinção entre cinco perspectivas teóricas mais ou menos organizadas: a teoria da cidadania, a teoria da convergência, o funcionalismo, o marxismo e a perspectiva dos serviços sociais. Não me ocuparei aqui da proposta de Mishra. Para os fins deste

ensaio, o que importa é assinalar que alguns dos mais influentes defensores da perspectiva dos serviços sociais e da teoria da cidadania compartilham, dependendo da maneira como seus trabalhos são analisados, alguns dos principais postulados da teoria da convergência.

Como Arretche (1995) acertadamente sublinhou, tanto Richard Titmuss, talvez o mais influente adepto da abordagem dos serviços sociais, quanto T. H. Marshall, que sem dúvida elaborou a mais importante contribuição para a teoria da cidadania, apesar de concentrarem o foco de suas análises na história da Inglaterra, defendem a mesma premissa de que os programas sociais contemporâneos derivam, em grande parte, dos problemas advindos do processo de industrialização.

Em um ensaio de 1954, Titmuss salientou que as origens dos programas sociais devem ser procuradas na crescente complexidade da divisão social do trabalho, decorrente da industrialização. Como o processo de industrialização acarretou a especialização dos trabalhadores, os indivíduos foram se tornando cada vez mais dependentes da sociedade. Nesse contexto, os serviços sociais seriam a resposta às necessidades individuais ou coletivas, garantindo a sobrevivência das sociedades. A expansão dos serviços sociais revelaria o crescimento das necessidades das sociedades. Cabe notar, porém, que Titmuss (*apud* Arretche, 1995) interpretava a noção de “necessidade” não como um conceito ou condição natural, mas como necessidades determinadas pela cultura. O desenvolvimento de programas sociais estaria, portanto, subordinado ao reconhecimento e definição das novas “dependências criadas pelo Homem”.⁵

Antes de passarmos a uma breve discussão das razões que me autorizam a dizer que Marshall partiu do mesmo postulado formulado pela “lógica da industrialização”, talvez seja importante resumirmos aqui as peculiaridades da perspectiva dos serviços sociais, desenvolvida, dentre outros autores, por Titmuss. Essa abordagem tem sido criticada por seu estreito enfoque na ação empírica, pragmática, e no reformismo. Se o marxismo procurava fomentar a mudança radical, a perspectiva dos serviços sociais volta-se para formas tópicas que contribuam para sanar as ma-

zelas das sociedades. Por causa desse enfoque pragmático, os estudos dessa vertente não só negligenciaram a teoria como se concentraram nos programas governamentais em curso. A política social não era definida por qualquer reflexão teórica, mas pela atividade prática dos governos. Por isso, não surpreende que a perspectiva dos serviços sociais tradicionalmente enfoque políticas locais ou nacionais isoladas (Coimbra, 1987). É preciso lembrar, porém, que essa perspectiva ganhou uma relevância especial na Inglaterra, no momento em que os programas sociais sofriam pesado ataque. Todavia, não se deve recorrer exclusivamente a esse dado conjuntural para que se possa avaliar a perspectiva dos serviços sociais. Ainda que não se tenha a intenção de estimar sua contribuição para o aperfeiçoamento dos programas sociais, é importante lembrar que a tipologia das políticas sociais sugerida por Titmuss teve enorme influência nas pesquisas posteriores sobre o Estado de Bem-Estar social, como se verá adiante.

Quanto a T. H. Marshall, que analisou a modernidade como trajetória de inclusão, penso não ser necessário acentuar aqui que os três componentes de sua concepção da cidadania moderna tornaram-se instrumentos heurísticos indispensáveis para a análise do desenvolvimento político e social do mundo ocidental. Tampouco é preciso recordar que o fato de Marshall ter concentrado sua análise no desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais na Inglaterra distorceu sua teoria, no sentido de que resultou na descrição de um processo incremental, linear e evolucionário, incongruente com o desenvolvimento histórico de outros países.

Se é possível criticar a teoria da cidadania por prestar excessiva atenção aos programas sociais institucionais, crítica similar à que se faz à perspectiva dos serviços sociais, a teoria da cidadania também pode ser julgada por definir a noção da "igualdade" como parâmetro de avaliação dos programas sociais. No entanto, neste ensaio estou mais interessado em apontar a existência de algumas premissas comuns que aproximam a obra de Marshall da perspectiva da "lógica da industrialização".

Se em seus estudos mais conhecidos (*Citi-*

zenship and Social Class e *Class, Citizenship and Social Development*), o Estado de Bem-Estar social é interpretado como resultante da progressiva extensão dos direitos individuais, Marshall desenvolveu uma abordagem um pouco diferente em outro ensaio. Ainda que a política tenha um papel tão fundamental em seu pensamento, em uma obra intitulada *Social Policy*, Marshall ressaltou que as origens e a expansão do Estado de Bem-Estar social fazem parte de um processo que se define essencialmente pela evolução lógica e natural das sociedades, evolução esta que teria representado, em boa medida, um processo de adaptação aos requisitos da industrialização. A intervenção política teria sido condicionada por um processo de desenvolvimento autônomo das políticas sociais. Se a ação política é certamente relevante para o surgimento e o aperfeiçoamento da política social, ela estaria apenas, segundo o argumento, concretizando a lógica inexorável das forças evolucionárias que atuam no interior do sistema social (Arretche, 1995, p. 11).

Marshall chamou a atenção para um acentuado processo de convergência das políticas sociais durante os anos 20 e 30 nos países que já haviam estabelecido mecanismos incipientes de seguridade social. O autor percebeu a existência de um relativo consenso em torno da natureza e da extensão das responsabilidades governamentais quanto ao bem-estar do povo. Em vários países, a política social havia convergido nos seguintes aspectos: no que concernia os beneficiários dos programas de bem-estar social e o aparato administrativo adotado; em relação aos riscos dos quais as pessoas deviam ser protegidas, e no que diz respeito à concepção de algum grau de distribuição de renda como meta da política social (*idem*).

Traçado esse breve panorama da teoria da convergência e da maneira como suas premissas foram compartilhadas por autores como Titmuss e Marshall, cabe agora avaliar as demais teorias elaboradas para explicar o desenvolvimento do *welfare state*, algumas das quais procuram contornar as principais deficiências da abordagem que acabamos de revisar.

Na visão de Quadagno (1987), a explica-

ção dos diferentes regimes de política social só se tornou uma questão importante para as ciências sociais quando se desfez o relativo consenso sobre a eficiência das políticas fiscais keynesianas. Quando os gastos públicos não puderam mais conter o desemprego e a inflação, percebeu-se que a ênfase no gasto e na convergência das políticas sociais deveria ser confrontada com a análise de outras variáveis capazes de atenuar o determinismo econômico inerente à “teoria da lógica da industrialização”.

Contudo, mesmo antes que a “revolução keynesiana” fosse definitivamente colocada em xeque, estudos empíricos já haviam demonstrado a falácia de se tratar a expansão do Estado de Bem-Estar social como um subproduto do processo de industrialização. Quando a estrutura de classes e o sistema partidário, por exemplo, passaram a ser analisados como variáveis independentes, tornou-se claro que a forte correlação entre as dimensões do *welfare state* e a força política dos partidos socialistas e dos sindicatos operários não podia ser menosprezada.

Os argumentos sugeridos pelos teóricos neomarxistas para explicar as contradições do Estado de Bem-Estar constituem uma forma de se reconhecer a luta por determinados recursos de poder, negligenciada nos estudos que se baseavam nas premissas da “lógica da industrialização”.

Autores neomarxistas analisaram a compatibilização entre os direitos gerais da cidadania e a desigualdade social mitigada pelas políticas públicas a partir de dois argumentos distintos. O primeiro enfatiza que a natureza competitiva da dinâmica político-partidária das democracias de massa teria produzido importantes transformações no universo político. Esse processo teria atenuado o radicalismo político, pois a competição partidária exige o fortalecimento da burocracia dos partidos e a maximização do apoio eleitoral, essencial na busca de uma maioria parlamentar. A ampliação do eleitorado de um partido, gerando maior heterogeneidade dos grupos de apoio, teria contribuído para diluir a identidade coletiva, que seria fundamental para que os partidos pudessem atender, em suas atividades parlamentares, os objetivos de classe (Offe, 1984; Przewor-

ski, 1989). As características da política partidária praticamente garantiriam que a estrutura do poder político não se desviaria significativamente da estrutura do poder econômico (Quadagno, 1987).

O segundo argumento empregado pelos autores neomarxistas para explicar a expansão do *welfare state* é que a provisão pública de bem-estar teria dissolvido o conflito de classes inerente à mercantilização do trabalho. O conflito de classes nas sociedades industriais, da maneira como havia sido analisado por Marx, teria sido substituído por um tipo de conflito de classes que progressivamente se institucionalizou, tendo se concentrado nas questões distributivas mais do que naquelas relativas à produção. O argumento pretende desvendar o *trade-off* entre capitalismo e *welfare state*. A garantia da legitimidade do sistema capitalista seria a transformação de uma parte do excedente econômico nos mecanismos redistributivos do Estado de Bem-Estar.

É neste segundo argumento que o neomarxismo revela com mais clareza sua inclinação funcionalista. Esse *bias*, explícito em *The Fiscal Crisis of the State*, de O'Connor (1973), pode ser percebido na interpretação dos programas sociais como geradores de harmonia social, uma vez que eles aprimorariam as aptidões dos trabalhadores e garantiriam a eles um certo bem-estar, o que contribuiria para a otimização do funcionamento do mercado de trabalho capitalista. Ao subsidiar os gastos sociais anteriormente a cargo dos setores privados, o Estado estaria operando primordialmente em benefício do capital.

Segundo essa perspectiva, as políticas sociais seriam úteis e funcionais para o capitalismo, uma vez que elas, simultaneamente, suavizam o processo de acumulação e asseguram a redução dos atritos inerentes à operação do Estado capitalista. As políticas sociais seriam funcionais para o processo de acumulação porque viabilizam simultaneamente a produção e a circulação. No que diz respeito à produção, as políticas sociais poderiam reduzir os custos de reprodução e aumentar a produtividade dos trabalhadores. Quanto à circulação, as políticas sociais garantiriam a manutenção de níveis elevados de demanda agregada, independentemente dos ciclos econômicos.

Para sustentar a demanda, os governos transferem renda para certos grupos, como os desempregados e aposentados, e estimulam os setores produtivos, adquirindo as mercadorias necessárias à operação dos programas sociais.

Segundo a concepção neomarxista, as políticas sociais também seriam funcionais para o Estado capitalista, posto que garantem certa legitimidade ao Estado, uma vez que os trabalhadores se tornariam mais “dóceis”. Iludidos pelas aparentes vantagens proporcionadas pelas políticas sociais, os trabalhadores abririam mão de seu potencial revolucionário, integrando-se ao sistema (Coimbra, 1987, pp. 90-91).

Outro modelo teórico foi desenvolvido quando se tornou evidente que a ênfase dada pelos defensores da teoria da “lógica da industrialização” ao gasto social negligenciava linhas causais importantes para a compreensão da expansão do Estado de Bem-Estar social. Tomando como paradigma a experiência escandinava e realçando os recursos de poder sob o controle da esquerda, construiu-se um modelo analítico, denominado “modelo dos recursos de poder” ou “paradigma social-democrata”. Essa abordagem “atribui a diversidade na provisão de bem-estar entre países às diferenças existentes na distribuição dos recursos políticos entre as classes” (Pierson, 1996, p. 150). Consolidando-se nos últimos anos da década de 1970, a perspectiva dos recursos de poder logo se tornou uma influente teoria na área da política comparada, empregada principalmente na explicação dos padrões de desenvolvimento do *welfare state*. Seus principais porta-vozes são Walter Korpi, Gösta Esping-Andersen e John Stephens.⁶

Segundo essa teoria, a expansão do Estado de Bem-Estar social teria sido o resultado da união do movimento trabalhista e de seu poderio crescente na sociedade civil e na esfera política. Uma força de trabalho emancipada pelo estabelecimento dos direitos civis, organizada no mercado de trabalho para reivindicar aumentos salariais e a melhoria das condições de trabalho, teria transferido sua luta para as esferas eleitoral e governamental, com o intuito de alterar a estrutura das desigualdades (Quadagno, 1987).

Estudos empíricos têm corroborado a argu-

mentação dos teóricos alinhados à perspectiva dos recursos de poder, na medida em que se observou a existência de fortes correlações entre os níveis do gasto social, os índices de sindicalização e a estabilidade dos governos de esquerda. Contudo, várias inconsistências do modelo têm sido apontadas. Jill Quadagno resumiu-as da seguinte maneira: antes de tudo, a ascensão da social-democracia ao poder não representou, do ponto de vista histórico, a única via para a expansão do *welfare state*, embora a hegemonia social-democrata tenha viabilizado a construção, nos países nórdicos, da mais desenvolvida estrutura pública de provisão de bem-estar social. Além disso, o impacto do reformismo e incrementalismo social-democrata também foi condicionado pela conjuntura econômica e pelas peculiaridades do sistema político.⁷

Outra crítica, muito semelhante à que é feita à teoria da “lógica da industrialização”, ressalta que, se a perspectiva dos recursos de poder parece fornecer um instrumental analítico útil quando se deseja compreender a expansão do *welfare state* nos países escandinavos, ela torna-se insatisfatória quando se trata de explicar o mesmo fenômeno em sociedades não democráticas. O modelo também tem dificuldades para explicar o desenvolvimento das políticas sociais no período anterior à Segunda Guerra Mundial.

Contudo, se a centralização e o autoritarismo político são cruciais para a compreensão do surgimento de mecanismos de proteção social na Alemanha de Bismarck, e se a hegemonia social-democrata parece explicar muito bem o desenvolvimento do *welfare state* nos países escandinavos, a série de argumentos e abordagens que acabamos de apresentar não dá conta de fenômenos que vêm ganhando destaque na ciência política contemporânea, tais como a influência das burocracias públicas na elaboração e implementação de políticas públicas e o fenômeno conhecido como “*policy feedback*”. Como assinalado com argúcia por Quadagno, não surpreende que, nesta época em que a autoridade estatal se tornou um poderoso instrumento para a restrição dos benefícios sociais, os cientistas sociais tenham passado a prestar mais atenção nas teorias centradas no Estado.

De acordo com a teoria da “lógica da industrialização”, o Estado teria respondido mais ou menos automaticamente às necessidades dos setores marginalizados e/ou vulnerabilizados pelo processo de industrialização. Os defensores da perspectiva dos recursos de poder concebem o Estado como um instrumento permeável às pressões dos sindicatos e dos partidos. Os neomarxistas, seguindo uma das máximas do *Manifesto Comunista*, entendem o Estado e o *welfare state*, em última instância, como instrumentos de perpetuação do capitalismo.

Entretanto, tem se tornado cada vez mais evidente que o Estado não é apenas um instrumento passivo através do qual os diversos grupos de pressão procuram fazer prevalecer os seus interesses. Em boa parte da literatura mais recente, o Estado e as burocracias públicas aparecem como atores relevantes, capazes de influenciar o formato da legislação social e a implementação de políticas. Essa vertente analítica, que vem assumindo rapidamente posição de destaque na ciência política contemporânea, é geralmente denominada “neoinstitucionalismo”. Os autores que se alinham a essa vertente afirmam que o Estado é mais do que uma mera arena para os conflitos sociais. De fato, em vez de se afirmar que o neoinstitucionalismo desenvolveu uma perspectiva *centrada no Estado (state centered)*, seria mais correto dizer que os neo-institucionalistas elaboraram uma abordagem *polity centered* (Arretche, 1995, p. 30).

Segundo essa perspectiva, a influência do processo de tomada de decisões, dos procedimentos e do aparato administrativo sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social é crucial e multifacetada. Pierson oferece-nos um providencial resumo desse argumento:

“As instituições políticas de diferentes países variam em dimensões cruciais tais como as regras da competição eleitoral, as relações entre o Legislativo e o Executivo, o papel dos tribunais e o lugar dos governos subnacionais na política. As instituições determinam as regras do jogo para as lutas políticas — influenciando a identidade dos grupos, as preferências políticas, as escolhas de coalizões, aumentando o poder de barganha de alguns grupos e diminuindo o de outros. As instituições

também influenciam as capacidades do governo — seus recursos administrativos e financeiros para planejar intervenções políticas” (Pierson, 1996, p. 152).

Ainda de acordo com Pierson, a contribuição dos “institucionalistas” para o entendimento da expansão do Estado de Bem-Estar social enfatiza duas ordens de questões. Primeiro, os governos que dispõem de grande capacidade administrativa e de coesão institucional seriam mais propensos a estabelecer *welfare states* fortes e bem estruturados. Quando a autoridade política é fragmentada, parece ser mais factível imaginar que o empenho das minorias em vetar a legislação social seja mais eficiente. De acordo com esse argumento, a expansão do Estado de Bem-Estar social poderia ser restringida com mais facilidade tanto pelo federalismo, pela separação dos poderes, pelo bicameralismo forte como pelo recurso freqüente aos referendos. Isso quer dizer que quanto mais fragmentado for o sistema decisório, mais difícil se tornará a implementação de políticas redistributivas, ou seja, as políticas de bem-estar social *par excellence*.

Porém, cabe notar que, já em fins da década de 1960, Robert Salisbury havia formulado um argumento parecido. Ampliando a pioneira tipologia das políticas públicas elaborada por Theodore Lowi, Salisbury propôs a distinção de quatro tipos de políticas, segundo seu impacto na sociedade e levando em consideração dados sobre as “percepções dos atores”. As quatro categorias de política pública distinguidas por Salisbury são: distributiva, redistributiva, regulatória e auto-regulatória (Salisbury, 1968). Dados os nossos objetivos neste ensaio, importa salientar que, analisando a adoção de políticas de acordo com o grau de integração ou fragmentação tanto do sistema decisório quanto do padrão da demanda, Salisbury sugere que, quando o sistema decisório é fragmentado, as políticas mais prováveis são do tipo distributivo ou auto-regulatório.

Políticas redistributivas são associadas a sistemas decisórios integrados e a padrões de demanda igualmente integrados. Os institucionalistas fazem afirmações semelhantes, ressaltando que Estados fortes (= coesos) tendem a gerar *welfare states* fortes e bem estruturados.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar que, em um artigo posterior, escrito em parceria com John Heinz, Salisbury aperfeiçoou significativamente sua tipologia. A revisão da tipologia baseou-se na premissa de que:

“[...] é preciso fazer uma distinção fundamental entre decisões que alocam benefícios tangíveis diretamente às pessoas ou grupos, como geralmente é o caso dos gastos, e decisões que determinam regras ou estruturas de autoridade para orientar futuras alocações. Ademais, [...] variáveis do sistema político do tipo que se acredita ter pouco impacto na magnitude do gasto podem, mesmo assim, ter efeitos significativos sobre o *tipo* ou a *distribuição* desse montante” (Salisbury e Heinz, 1970, p. 40).

Além disso, o significado empírico do conceito de “sistema decisório integrado” ou “fragmentado” não é muito claro, podendo gerar uma série de ambigüidades. Por isso, essa dimensão foi substituída posteriormente, no trabalho de Salisbury e Heinz, pelo “custo de se obter uma decisão”. Esse aperfeiçoamento deveria servir de orientação para os institucionalistas, mas, a meu ver, tem sido um tanto negligenciado.

A segunda ordem de questões suscitadas pela perspectiva neoinstitucionalista quando da busca de uma explicação para o desenvolvimento do *welfare state* relaciona-se com o impacto ou “legado” de políticas previamente implementadas. Argumenta-se que o chamado *policy feedback* deveria ser detectado não só na maneira como as políticas proporcionam recursos e incentivos aos atores políticos, mas também nas conseqüências *cognitivas* de políticas anteriores.

Sabe-se, por exemplo, que o acionamento dos grupos de interesse muitas vezes parece se dar *posteriormente* à adoção de determinadas políticas públicas, em vez de *precedê-la*. Nesta época de retração do Estado de Bem-Estar social, são inúmeros os exemplos desse fenômeno. A ameaça de restringir benefícios sociais ou cortar serviços públicos tem mobilizado grupos de beneficiários favoráveis à manutenção — ou mesmo ampliação — dos programas ameaçados. A implementação de determinadas políticas públicas pode ainda criar nichos para ativistas políticos que, movidos pelos incentivos detectados,

auxiliam os grupos latentes a superar seus problemas de ação coletiva. Mais uma vez, podemos recorrer a Paul Pierson na busca de uma síntese do argumento do *policy feedback*:

“São muito diversas as possíveis conseqüências das estruturas das políticas preexistentes para o Estado de Bem-Estar social. Essas estruturas afetam o tamanho e a orientação de vários grupos da sociedade assim como os padrões de formação de grupos de interesse. Os programas podem servir de base para processos de aprendizado social que afetam os prognósticos de expansão de futuros programas, seja negativa, seja positivamente. As políticas podem gerar compromissos de longo prazo — tais como contratos intergeracionais [...] comuns no sistema público de pensões — que entram determinadas trajetórias de desenvolvimento das políticas” (Pierson, 1996, p. 153).

Os altos índices de sindicalização na Suécia são um exemplo claro dos efeitos do *policy feedback*, no qual o legado de políticas públicas contribuiu, na forma de alocação de recursos, para o crescimento das poderosas confederações suecas de trabalhadores, decisivas para a formação do chamado “modelo sueco”. Na opinião de Bo Rothstein (1992), um dos fatores essenciais na explicação da extraordinária força das confederações sindicais suecas é o fato de ter sido conferida aos sindicatos autoridade para administrar os fundos de desemprego. Como a administração desses fundos passou a ser responsabilidade dos sindicatos, os trabalhadores passaram a dispor de fortes incentivos seletivos para se sindicalizarem.

Contudo, as políticas públicas também podem fortalecer determinados grupos facilitando-lhes o acesso aos tomadores de decisões, o que significa que se verificam efeitos de *feedback* tanto na *formação* quanto na *atividade* de determinados grupos de pressão. Mas esses efeitos não se restringem aos grupos sociais, afetando também as elites governamentais. Em poucas palavras, pode-se dizer que as políticas públicas transformam e/ou expandem a capacidade do Estado, em termos de recursos administrativos, experiência de implementação etc. (Pierson, 1993).

Teóricos neoinstitucionalistas têm sugerido, porém, que os efeitos de *feedback* não se limitam ao impacto relacionado com incentivos e recursos materiais. Também é possível perceber o

impacto de políticas anteriores sobre os processos cognitivos dos atores.⁸ Os processos de formulação de políticas públicas incluem não só decisões, mas também conhecimento e *know how*. A via incrementalista de expansão do *welfare state* poderia ilustrar tanto o caminho pelo qual o Estado chegou a administrar e redistribuir o excedente econômico quanto o processo de aprendizagem que se segue à gradual implementação de um grande número de políticas. É importante acentuar, todavia, que os processos de aprendizagem podem influenciar os desdobramentos de políticas preexistentes tanto positiva como negativamente. Em outras palavras, a mudança política induzida pela experiência pode ser percebida tanto em relação ao aperfeiçoamento de programas quanto ao seu bloqueio. A aprendizagem refere-se tanto ao que deve/pode ser feito quanto ao que não se pode ou não se deve fazer (Bennett e Howlett, 1992).

Não obstante a relevância dessa perspectiva que trata dos processos de aprendizagem e da mudança nas políticas, é preciso estar atento ao fato de que

[...] a aprendizagem é apenas um corretivo parcial para teorias de mudança nas políticas baseadas em noções de poder e conflito. Não se trata de uma hipótese alternativa, porque [a aprendizagem] sempre se dá no interior de estruturas que ganharam, ou mantiveram, autoridade para alocar valores dentro da comunidade. [...] Conhecimento e informação devem ser vistos como um “recurso” a mais que distingue quem tem poder de quem não tem poder. As informações sobre políticas públicas não são usadas de maneira neutra ou despolitizada. O que “é aprendido” e o que “é lembrado” sempre deve ser visto no contexto dos interesses políticos e do poder político” (Bennett e Howlett, 1992, pp. 290-291).

Como observado com pertinência por Paul Pierson (1993), o neo-institucionalismo lança uma nova luz sobre um argumento formulado por Schattschneider cerca de seis décadas atrás: “novas políticas criam uma nova maneira de se fazer política” (“*new policies create a new politics*”).⁹

Esping-Andersen (1995) nos lembra, porém, que o Estado de Bem-Estar social significou, historicamente, muito mais do que o “mero” desenvolvimento das políticas sociais, posto que repre-

sentou também a reconstrução econômica, moral e política das nações. Esse comentário ajuda-nos a compreender por que o processo de desmontagem do *welfare state*, que vem ocorrendo em alguns países desde a primeira metade dos anos 70, tem sido recorrentemente encarado com perplexidade. Ultrapassa os limites deste ensaio qualquer tentativa de se mapear todos os fatores endógenos, exógenos, estruturais, políticos, econômicos, culturais e demográficos que têm contribuído para solapar o edifício do Estado de Bem-Estar social.¹⁰

Não cabe dúvidas, porém, quanto ao fato de a internacionalização das economias significar, também, um obstáculo adicional para qualquer retomada da estratégia keynesiana, outrora exitosa, de expansão da demanda interna agregada. Hoje em dia o desemprego é em parte estrutural — e não primordialmente cíclico —, e o crescimento da renda tem se tornado cada vez mais impermeável à intervenção política. A aceleração do processo de transnacionalização do capital e internacionalização dos mercados restringe a autonomia dos países para definir suas políticas públicas (Esping-Andersen 1995). Com o Tratado de Maastricht, por exemplo, que estabeleceu as bases para a União Monetária Européia e para a criação de uma moeda comum na Europa, controlada por um Banco Central supranacional, preservou-se a autonomia dos países para regular o seu sistema tributário. Contudo, os Estados-membros perderam uma parcela importante de sua autonomia, pois grande parte do planejamento macroeconômico ficou a cargo de instituições européias supranacionais.

No entanto, ao tratar da crise do Estado de Bem-Estar social, é preciso não subestimar a capacidade dos mecanismos institucionais e dos atores políticos de impor limites à retração do *welfare state*.¹¹ Depois que os mais enérgicos esforços de Thatcher e Reagan para desmontar o *welfare state* na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos acabaram deixando relativamente intactas as instituições de bem-estar, alguns autores passaram a afirmar que o Estado de Bem-Estar, que enfrenta dificuldades desde meados dos anos 70, está sendo reestruturado muito mais do que desmantelado ou destruído.

Em um artigo já mencionado neste ensaio, Paul Pierson (1996) afirma que a ciência política não tem sido capaz de desenvolver teorias que expliquem de modo satisfatório como vem sendo conduzida a retração/readaptação do Estado de Bem-Estar social. Essa deficiência pode ser em parte explicada pelo próprio sucesso das teorias construídas para interpretar sua expansão, as quais acabamos de inventariar. De acordo com Pierson, o que explica o relativo fracasso dos pesquisadores que têm analisado a retração do *welfare state* é o fato de que se tem buscado avaliar a política de restrição de benefícios e serviços a partir de teorias criadas para explicar a expansão do sistema. A “nova política do *welfare state*” seria muito diferente da antiga.¹²

Se o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social envolveu o planejamento e a implementação de políticas públicas, geralmente populares, em um contexto no qual os grupos de interesse eram relativamente pouco desenvolvidos, a limitação dos programas sociais, por sua vez, exige a implementação de políticas usualmente impopulares. É de se esperar que eleitores individuais e grupos de interesse reajam prontamente contra essas políticas. Isso quer dizer que os *objetivos* políticos dos *policy-makers* mudaram tanto quanto o *contexto* político. Nesse sentido, os teóricos do *policy feedback* parecem ter os recursos analíticos mais apropriados para uma adequada compreensão da “nova política do *welfare state*”.

Pierson resume nos seguintes termos as limitações das teorias correntes. A teoria conhecida como da “lógica da industrialização”, que foi pioneira na explicação da expansão do *welfare state*, tem sido também utilizada na análise da era da retração. Os autores que empregam essa variante do determinismo econômico antevêm uma convergência nos padrões nacionais de política social, que seria um dos desdobramentos da mudança econômica mundial. Alguns analistas das conseqüências da União Européia, por exemplo, seguindo a mesma lógica, prevêm que a integração econômica conduzirá a um processo de *dumping* social, no qual capital e trabalho migrariam entre os países de acordo com a carga tributária e com os benefícios sociais vigentes em cada lu-

gar. A “nova lógica da industrialização” parece, no entanto, reproduzir as mesmas deficiências que assolaram o corpo teórico que deu origem a essa “nova” abordagem. Tanto a versão original quanto a nova parecem subestimar o jogo político e a resistência institucional à mudança. Numa palavra, o processo de formação de políticas não deve ser interpretado como direta e exclusivamente derivado das tendências econômicas.

Quanto à teoria dos recursos de poder, que atribui as diferenças nacionais na provisão pública de bem-estar à distribuição dos recursos políticos entre as classes, pode-se dizer que sua aplicação imediata ao período de retração do Estado de Bem-Estar social é igualmente problemática. Como a força dos sindicatos e dos partidos de esquerda reduziu-se consideravelmente em várias sociedades ditas pós-industriais, essa teoria parece prever que esse declínio seria imediatamente refletido na diminuição da provisão estatal de serviços e benefícios sociais. No entanto, como Pierson mostra em sua análise da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suécia, não parece haver provas irrefutáveis de que isso esteja ocorrendo. Pelo menos nesses países, a redução dos programas sociais tem sido muito mais modesta do que o enfraquecimento do movimento operário poderia nos fazer acreditar. Uma explicação possível desse fato é que os grupos de interesse associados a determinadas políticas sociais tornaram-se atores cruciais, que não podem ser desprezados no jogo político.

Na verdade, mesmo quando os grupos de beneficiários não são suficientemente organizados, há indícios da veracidade da tese pluralista, segundo a qual os políticos reagem de maneira preventiva para evitar que os grupos latentes se organizem. Quando os grupos de pressão já estão organizados, seus interesses e influência são, usualmente, levados em consideração pelos *policy-makers*. Na Suécia, por exemplo, os aposentados e pensionistas organizam-se em dois grupos distintos: a “Organização Nacional dos Pensionistas” (*Pensionärernas Riksorganisation* — PRO), estreitamente ligada ao Partido Social-Democrata, e a “Associação Sueca de Pensionistas” (*Svenska Pensionärers Riksförbund* — SPF), que organiza os pensionistas “não socialis-

tas”. Desse modo, sempre que a reforma do sistema de aposentadorias e pensões aparece como prioridade na agenda política, qualquer que seja o partido no poder, insatisfações e apoios têm de ser cuidadosamente pesados. Esse fenômeno ilustra o fato singelo de, no *welfare state* “maduro”, a política de redução e restrição de benefícios não se dar segundo os parâmetros e critérios da política de expansão do sistema.

No entanto, uma parte do argumento neo-institucionalista, muito útil para o estudo do crescimento do Estado de Bem-Estar social, também parece ser insatisfatória quando aplicada diretamente aos processos de retração. Por exemplo, não parece factível que a capacidade burocrático-administrativa seja particularmente importante numa época de restrições de benefícios. Ao contrário, é de se esperar que o setor público reaja contra a retração do *welfare state*. Além disso, se sistemas políticos coesos concentram autoridade, facilitando ao mesmo tempo os processos de expansão e redução do sistema de bem-estar, a própria coesão parece expor excessivamente os atores encarregados da impopular limitação dos benefícios. Nesse caso, dificilmente pode ser adotada a estratégia de se evitar a responsabilidade pela retração.

De fato, pressões políticas, econômicas, demográficas e ideológicas têm contribuído para cultivar a imagem de um *welfare state* encurralado. Contudo, várias análises do desenvolvimento de programas sociais e avaliações dos gastos públicos têm revelado que retrações drásticas têm sido raras, mesmo quando os detentores do poder político têm nas mãos todos os instrumentos necessários para se restringir radicalmente os benefícios e serviços. Este parece ter sido o resultado final dos intensos ataques desfechados por Thatcher contra o *welfare state*, que não conseguiram reduzir os programas de bem-estar na Grã-Bretanha tão profundamente quanto se alardeou. Pode-se dizer o mesmo a respeito da coalizão de partidos não socialistas que governou a Suécia entre 1991 e 1994, que pretendia fazer uma “revolução da livre escolha” no país. Ao fim e ao cabo, continuidade e adaptação parecem ser os termos que melhor descrevem o que realmente está acontecendo.

As razões da relativa estabilidade do Estado de Bem-Estar social podem ser encontradas no fato de o *welfare state* representar hoje o *status quo* nas democracias pós-fordistas, com todas as vantagens políticas que tal *status* confere (Pierson, 1996, p. 174). Recordando mais uma vez as palavras de Schattschneider, “novas políticas criam uma nova maneira de se fazer política” (“new policies create a new politics”).

Tipologias do Estado de Bem-Estar e Regimes de Políticas Sociais

Mesmo antes que os pesquisadores contemporâneos tivessem “redescoberto” a utilidade de se definir tipologias do *welfare state* ou regimes de política social, dois modelos de Estado de Bem-Estar já eram referência obrigatória não só para os analistas acadêmicos, mas também para os *policy-makers*. Esses modelos históricos eram: o “modelo bismarckiano” e o “modelo beveridgeano”, que serão apresentados a seguir.

O Modelo Bismarckiano de Estado de Bem-Estar Social

As políticas sociais do chanceler Bismarck, implementadas na Alemanha imperial principalmente durante a década de 1880, são de modo geral reconhecidas como as precursoras do Estado de Bem-Estar social contemporâneo. Cabe lembrar, porém, que o conceito alemão de *Sozialpolitik* é fortemente associado à idéia de seguridade social. Da Alemanha, o conceito cruzou fronteiras e alcançou as demais nações europeias.¹³

Quando se analisam as políticas sociais bismarckianas, duas de suas características costumam ser destacadas: seu caráter seletivo ou corporativo e seu propósito explícito de pacificar os operários industriais, minar a organização trabalhista e promover a paz social. De fato, em 1881, o imperador foi ao *Reichstag* em Berlim para declarar que a repressão não traria melhoras para a situação dos operários industriais e que a paz social seria alcançada por intermédio da criação do seguro social contra acidentes de trabalho e invalidez e para o amparo quando de doenças e na velhice. Os mecanismos de bem-estar, cuja im-

plementação ficou a cargo do chanceler Otto von Bismarck, trariam vantagens tanto para a classe operária quanto para o patronato (Olsson, 1993a, p. 17).

Por essa razão, a Alemanha bismarckiana tornou-se um paradigma para a análise do *welfare state* como uma forma de manipulação bonapartista, isto é, como intervenção preventiva de elites precavidas contra o crescente poder do operariado (ver Baldwin, 1990).

No entanto, é preciso salientar que as políticas sociais de Bismarck cumpriram um papel essencial no processo de construção nacional durante o Segundo Reich. Tendo como uma de suas principais metas consolidar a integração de Estados anteriormente independentes, a administração centralizada da seguridade social nacional foi estratégica para o Segundo Reich, que também precisava reafirmar no plano internacional seu poderio militar e industrial (Olsson, 1993a, p. 17).

Os programas bismarckianos eram seletivos ou corporativistas na medida em que, no princípio, seus únicos beneficiários eram os operários industriais, considerados como uma categoria social que compartilhava os mesmos interesses.

“Em comparação com as antigas leis de assistência pública, que exigiam comprovação de carência, o princípio da seguridade significou que os requerentes/beneficiários passaram a ter o direito de serem reembolsados por fundos para os quais eles mesmos — junto com seus empregadores ou por intermédio destes — haviam contribuído durante toda sua vida profissional, como respeitáveis trabalhadores ou assalariados. Com isso concedeu-se à classe operária industrial um *status* social melhor e mais digno, sob a tutela do Estado imperial. O acréscimo da [palavra] *social* à [palavra] *seguro* implicava transcender o puro princípio do mercado, em direção a um sistema qualitativamente novo de assistência pública, sobretudo porque o Estado não só criou uma nova burocracia e subsidiou o novo sistema, mas porque funcionou como o agente financiador em última instância” (*idem*, p. 18).

Em sua origem, as políticas implementadas pelo “Chanceler de Ferro” voltavam-se principalmente para a seguridade básica; os benefícios oferecidos eram fixos e uniformes, não dependendo da renda dos beneficiários. O seguro contra o de-

semprego entrou em vigor mais tarde, no início deste século. Em relação aos benefícios para os desempregados, contudo, a Alemanha não foi pioneira, posto que esses benefícios foram introduzidos anteriormente na França (1905) e na Noruega (1906).

Se o termo alemão Sozialpolitik expressa uma forma de fusão entre *políticas* sociais [social policy] e *política* social [social politics], denotando o emprego da arte da política com a finalidade de garantir a coesão e o bem-estar da sociedade, essa concepção foi traduzida, na Lei Básica Alemã, no conceito de “Estado social” (Sozialstaat). Porém, é importante lembrar que, tanto na prática quanto na Lei Básica, a obrigação do Estado com a provisão de bem-estar e com a manutenção da renda é complementada pela ênfase nas obrigações das associações ou grupos privados (principalmente empregadores e sindicatos), das famílias e dos próprios indivíduos com seu próprio sustento. Não se trata em absoluto da obrigação de nivelar as condições de vida dos indivíduos ou da criação de uma rede de seguridade mínima inequívoca e universal (Ginsburg, 1993, p. 68).

Antes que as pesquisas sobre o *welfare state* tivessem adquirido prestígio acadêmico — e antes que a atenção mundial tivesse se voltado para o chamado “modelo sueco”, o que se deu com especial ênfase a partir dos anos 60 — era muito comum que se entendesse o desenvolvimento dos mecanismos de proteção social como uma linha evolutiva que se iniciava nos programas bismarckianos, atingindo a maturidade com o Plano Beveridge.¹⁴ Segundo aquela avaliação corrente, o *welfare state* teria evoluído de um modelo industrial, balizado pela seleção dos “beneficiários” segundo a estrutura ocupacional e de classe, até atingir uma formatação calcada nos direitos da cidadania, na qual os benefícios não eram focalizados, mas universais. Esse teria sido também o caminho que levou do “Estado da seguridade social” ao “Estado dos serviços sociais”. Por essa razão, é importante que seja apresentado, mesmo que rapidamente, o “modelo beveridgeano”, antes que passemos à discussão das tipologias mais complexas, elaboradas posteriormente.

O Modelo Beveridgeano de Estado de Bem-Estar Social

Tornou-se comum designar as reformas do *welfare state* introduzidas na Inglaterra do pós-guerra pelo nome do seu principal arquiteto, Sir William Beveridge.¹⁵ Beveridge era um servidor público de tendência liberal, que vinha trabalhando na reforma dos mecanismos de seguridade social do Estado inglês desde a criação dos primeiros programas de seguro contra a doença e de seguro desemprego, em 1911. Esse sistema seria posteriormente ampliado, dando origem à Seguridade Nacional, que incluía, entre outros, pensão por invalidez, aposentadoria e montepio para viúvas.

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial, porém, Beveridge começou a criticar o sistema vigente e a propor a criação de uma ampla rede de seguridade social. O chamado Plano Beveridge foi proposto em uma série de textos, como *Social Insurance and Allied Services* (o Relatório Beveridge de 1942¹⁵) e *Full Employment in a Free Society* (1944). No entanto, ainda que as reformas sugeridas tivessem a intenção de introduzir benefícios e serviços que fossem disponíveis a todos os cidadãos, sendo bem mais abrangentes que sua contrapartida bismarckiana, é importante enfatizar que uma das suas principais metas era promover a solidariedade entre as classes e evitar a decadência do país no pós-guerra. Nesse sentido, pode-se dizer que Beveridge seguiu os passos de Keynes, posto que a seguridade social também era entendida como um mecanismo macroeconômico capaz de assegurar a estabilidade. Cabe lembrar, ainda, a forte ênfase dada por Beveridge aos vínculos inapeláveis entre a seguridade social e o emprego, isto é, entre trabalho e bem-estar social.

Durante os anos 40, a principal contribuição de Beveridge foi a de buscar uma integração dos mecanismos de seguridade social, com o objetivo de adequar a Seguridade Nacional às características do mercado de trabalho da época. Na verdade, a concepção de Beveridge do *welfare state* ideal procurava associar uma perspectiva humanista com a lógica administrativa. Contudo, já se disse que Beveridge foi melhor na síntese e

na propaganda do que na inovação (Pedersen, 1993, p. 337).

O Plano Beveridge concebia um Estado de Bem-Estar cuja principal função seria compensar os indivíduos pela perda de salários. Nas palavras do seu autor, o Plano era “um modelo de seguro social contra a interrupção e a destruição da capacidade de auferir renda e de cobrir despesas extraordinárias com o nascimento, casamento ou morte” (Beveridge *apud* Pedersen, 1993, p. 337).

Ainda que o combate ao desemprego não tenha se tornado um objetivo político tão prioritário na Inglaterra quanto na Suécia, por exemplo, Beveridge fez do pleno emprego, do Serviço Nacional de Saúde e do abono de família os três pilares do seu Plano.

De acordo com Olsson, embora o plano Beveridge enfatizasse a proteção da renda, ele procurava implementar critérios de universalização dos benefícios e serviços, em detrimento da focalização, ressaltando que os membros individuais da comunidade “quer estejam trabalhando ou não, deveriam poder contar com algum grau de atenção e proteção por parte do conjunto da comunidade”. Outros aspectos importantes do Plano eram: a taxa uniforme (*flat-rate*) de benefícios e contribuições, e a idéia de um “mínimo nacional”, que transcendesse a ênfase na carência absoluta, que era muito comum nos sistemas tradicionais de assistência pública.

Assim, Beveridge propôs a inclusão de todos os cidadãos, classificados por grupos segundo as causas da instabilidade econômica a que estavam sujeitos, em um sistema uniforme e universal de seguro social, cujos benefícios não seriam condicionados pela necessidade. As pensões teriam valor fixo e uniforme e a exigência de comprovação de carência deveria ser abolida. O valor dos benefícios deveria ser suficiente para a subsistência. O sistema seria financiado pelas contribuições de seus membros e de seus respectivos empregadores, mas o Estado deveria cobrir um sexto da maioria dos benefícios de seguridade, a totalidade dos abonos de família e a maior parte dos custos do Serviço Nacional de Saúde (Baldwin, 1990, p. 117).

Não cabe examinar aqui a maneira como o

imensamente influente Plano Beveridge foi traduzido em políticas efetivas.¹⁷ Basta dizer que o Plano proporcionou os fundamentos para a futura legislação social da Grã-Bretanha. Ginsburg, por exemplo, resumindo uma interpretação bem conhecida, afirmou que:

“[...] a virada ideológica decisiva para o moderno Estado de Bem-Estar social ocorreu [na Grã-Bretanha] nas proximidades do término da Segunda Guerra Mundial, com a adoção da política econômica keynesiana e da política social de Beveridge. Desde então, o Estado de Bem-Estar social britânico tem ocupado uma posição intermediária entre os Estados capitalistas. Nele não predomina nem a ideologia social-democrata, como na Suécia, nem um voluntarismo e coletivismo renitentes, como nos Estados Unidos” (Ginsburg, 1993, p. 139).

Como a perspectiva histórica parece ter sido um tanto negligenciada pelas pesquisas contemporâneas sobre o *welfare state* (e, ao que parece, os neoinstitucionalistas ocuparam o lugar que os historiadores relutam em assumir¹⁸), talvez seja importante acentuar que as propostas de Beveridge não tiveram influência somente sobre os *policy-makers* e sobre a opinião pública. O impacto do Plano Beveridge sobre os intelectuais britânicos é igualmente relevante para a nossa análise do desenvolvimento das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social. Segundo Olsson, tanto o Plano Beveridge quanto as reformas de Bevan¹⁹ dos anos 40 resultaram em diferentes formas de caracterização do *welfare state*. Os estudos de T. H. Marshall e de Richard Titmuss são, certamente, os principais exemplos do impacto do Plano e das reformas subsequentes sobre o universo acadêmico.

Em certo sentido, é possível dizer que o Plano Beveridge antecipou alguns aspectos posteriormente desenvolvidos e teorizados por Marshall, como a ênfase na universalidade dos benefícios, concedidos a todos os cidadãos independentemente do seu grau de carência. Já nos referimos, anteriormente, à importância da contribuição marshalliana para a teorização da cidadania. Embora esteja fora do escopo deste ensaio discutir toda a paradigmática teoria da cidadania de Marshall, é importante lembrarmos aqui que sua definição de direitos sociais reflete a implementa-

ção na Grã-Bretanha das reformas nos mecanismos de bem-estar social, inspiradas pelo Plano Beveridge. Marshall deixou-nos a seguinte definição dos direitos sociais, que talvez seja propositalmente vaga: os direitos sociais incluem “uma série de direitos, desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de participar integralmente da herança social e de viver a vida de um ser humano civilizado, de acordo com os padrões prevalentes na sociedade” (Marshall, 1963 *apud* Olsson, 1993, p. 22).

Antes de passarmos a discutir a contribuição de Richard Titmuss à análise das variações históricas do Estado de Bem-Estar social, acredito ser útil ressaltar, como fez Olsson, a relevância institucional alcançada pelo conceito de direitos sociais. Note-se, de passagem, que as obras de Titmuss que serão analisadas realmente transcendem a possível filiação do autor à “teoria da convergência”, como já se sugeriu antes, fazendo desse autor uma fonte de inspiração para todas as formulações posteriores de tipologias do *welfare state*.

A noção de direitos sociais foi inserida na Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas e atualmente faz parte de várias Constituições nacionais. Esse fato ilustra o comentário de Coimbra (1987) de que, apesar dos contornos vagos da definição de Marshall e a despeito de outras deficiências relacionadas à aplicação histórica de sua abordagem linear, incremental e evolucionária da expansão dos direitos individuais, o conceito de cidadania superou suas fragilidades analíticas e tornou-se uma meta e um apelo ético incomparáveis.

Richard Titmuss e sua Precursora Tipologia do Welfare State e das Políticas Sociais

Chamando a atenção para as dificuldades que os pesquisadores enfrentam quando se trata de definir “política social” — problema que ainda grassa na ciência política — Richard Titmuss (1974) sugeriu a existência de três “funções” ou modelos contrastantes de política social.²⁰ Sua tipologia precursora ressalta a lógica da intervenção do Estado, considerando a ética do trabalho que os modelos buscam fomentar e o papel designado à família. Inerente aos tipos-ideais de Tit-

muss, existe um apelo para que não se tomem parâmetros econômicos como as únicas medidas da provisão de bem-estar e das condições de vida. Os três modelos deveriam representar critérios distintos a partir dos quais as escolhas possam ser feitas, pois “não há como fugir de escolhas valorativas nos sistemas de bem-estar” (p. 132). Os modelos de política social de Titmuss são: o Modelo Residual de Bem-Estar; o Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial (The Industrial Achievement-Performance Model) e o Modelo Redistributivo Institucional.²¹ Antes de apresentarmos as características de cada um desses modelos, é importante sublinhar que se trata de *tipos-ideais* divergentes, isto é, que os modelos devem ser vistos como instrumentos heurísticos.

(a) *O Modelo Residual*

Nesse tipo-ideal, a provisão pública de bem-estar permanece restrita a um nível mínimo, uma vez que se concebe que as necessidades individuais são mais adequadamente satisfeitas por intermédio de duas instituições “naturais”, ou socialmente construídas: o mercado e a família. Seria desejável que os indivíduos recorressem aos mecanismos públicos de provisão de bem-estar apenas quando o mercado e a família deixam de cumprir seus papéis. Nesse momento, tais mecanismos podem ser acionados, mesmo assim apenas temporariamente.

Atribui-se ao Estado um papel marginal, do ponto de vista da oferta de benefícios e serviços sociais (ou do financiamento e/ou gestão das políticas sociais coletivas), enquanto as instituições privadas do mercado desempenham um papel preponderante. O Estado é encarregado de proporcionar um nível mínimo de proteção social a uma pequena parcela da população, qual seja, aos muito pobres. Os mecanismos de redistribuição implementados administram um fluxo relativamente pequeno de recursos da coletividade para a assistência social pública, e a concessão de benefícios depende da comprovação de carência. Porém, a assistência pública só é fornecida àqueles que se disponham a “ajudar a si mesmos”. Esse pressuposto traz implícita a distinção entre os pobres que merecem proteção e os pobres que

não merecem. Titmuss cita uma declaração que pode ser tomada como a máxima do modelo: “o verdadeiro objetivo do Estado de Bem-Estar social é ensinar as pessoas a viverem sem ele” (Titmuss, 1974, p. 31).

(b) *O Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial*

Embora esse modelo atribua um papel predominante às instituições privadas de mercado, os mecanismos estatais de proteção social cumprem um papel significativo, na medida em que são considerados complementares à economia. As necessidades individuais devem ser supridas de acordo com o mérito, a produtividade e o desempenho no trabalho. A definição dos beneficiários e o cálculo do impacto esperado das políticas sociais são pautados pela idéia de concessão de incentivos e de recompensas, levando em consideração o empenho individual. No “mundo real”, essa concepção teria dado origem à vinculação do valor dos benefícios ao nível de renda do beneficiário.

(c) *O Modelo Redistributivo Institucional*

As instituições públicas de bem-estar social assumem um papel essencial nesse modelo. Os serviços e benefícios são proporcionados de forma universalista, independentemente do mercado e tomando por base o princípio da necessidade. O bem-estar individual é visto como responsabilidade da coletividade e a meta é alcançar uma maior igualdade entre os cidadãos. Segundo Titmuss, trata-se “basicamente de um modelo que comporta sistemas de redistribuição com *command-over-resources-through-time*”. Existe uma noção de mínimo social, no sentido de que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto, a usufruir de um padrão de vida digno.

É importante destacar que, se é possível interpretar a teoria de Marshall acerca do progresso dos direitos de cidadania como uma espécie de desdobramento teórico das propostas de Beveridge para a Inglaterra, os modelos de política social de Titmuss podem ser vistos como derivados de experiências históricas distintas (Olsson, 1993a). Em outras palavras, as fontes históricas

dos três modelos apresentados como tipos-ideais são, respectivamente, a experiência norte-americana (modelo Residual), as políticas bismarckianas (modelo de Produtividade e Desempenho Industrial) e o legado de Beveridge (modelo Redistributivo Institucional).

É um tanto curioso que a tricotomia sugerida por Titmuss, que pode ser considerada um desdobramento da distinção entre provisão residual e institucional de bem-estar, formulada por Wilensky e Lebeaux em 1958, tenha passado a ser empregada, de forma recorrente, em uma versão condensada, dicotômica. Assim, as pesquisas posteriores sobre o *welfare state* passaram a des-

prezar o tipo-ideal “intermediário” (da Produtividade e Desempenho Industrial), concentrando-se apenas nos modelos polares Residual *versus* Institucional.

Mesmo que se possa considerar que o uso recorrente dos modelos polares (isto é, da dicotomia Residual/Institucional) tenha significado uma simplificação excessiva e a perda da capacidade descritivo-analítica da tipologia original de Titmuss, é importante que se perceba que novas dimensões analíticas vieram a enriquecer os modelos polares. Diane Sainsbury resumiu tais dimensões, propostas em uma série de investigações empíricas, da seguinte maneira:

Quadro 1

Dimensões de Variação dos Modelos de Bem-Estar Social Residual e Institucional

Dimensão	Modelo Residual	Modelo Institucional
Proporção da renda nacional alocada para as áreas sociais	Baixa	Alta
Nível dos benefícios	Insuficiente	Suficiente
Alcance dos benefícios e serviços definidos por lei	Restritos	Amplios
População coberta	Minoria	Maioria
Importância dos programas destinados a prevenir as situações de carência	Inexistentes	Grande
Tipo predominante de programa	Seletivo	Universal
Tipo de financiamento	Contribuições/taxas	Impostos
Papel das organizações privadas	Grande	Pequeno
Ideologia da intervenção do Estado	Mínima	Ótima
Valor atribuído à distribuição de acordo com as necessidades (ideologia da distribuição)	Marginal	Secundária

Fonte: Sainsbury (1991, p. 4).

Essas dimensões de variação dos modelos residual e institucional, conforme apresentadas no Quadro 1, foram testadas por Sainsbury (1991) nos seguintes países: Estados Unidos, Reino Unido, Holanda e Suécia. Suas conclusões quanto às limitações da dicotomia podem ser resumidas da seguinte maneira: se os modelos polares residual e institucional conseguem identificar de modo sistemático algumas diferenças cruciais nos sistemas de bem-estar social, eles permanecem insatisfatórios como método de classificação, uma vez que, no mundo real, todas as propriedades dos modelos aparecem combinadas. Os modelos polares simplificam demasiadamente a diversidade de arranjos encontrados na empiria. Além disso, modelos polares tendem a descrever de modo essencialmente estático sistemas que, na verdade, são dinâmicos.

Embora esses modelos sejam úteis para fins descritivos, quando se trata de formular explicações sua utilidade é praticamente nula. Ademais, a dicotomia residual/institucional restringe o alcance da análise, uma vez que são destacados pares de categorias concebidas como oposições. É o que acontece, por exemplo, com as categorias: benefícios focalizados ou universais e fundos de financiamento provenientes de contribuições/taxas ou de impostos. Com relação ao primeiro par de oposições, onde se encaixariam os benefícios proporcionais à renda? Relativamente ao financiamento das políticas sociais, cabe perguntar quem são os contribuintes, qual o nível das taxas e como se organiza o sistema de tributação.

A construção da dicotomia elege como variável fundamental a extensão da responsabilidade estatal pela provisão de bem-estar social. Outros tipos de variações, portanto, tendem a ser desconsiderados. Questões importantes como a forma, a finalidade e a lógica da intervenção estatal, bem como as estratégias e o alcance da redistribuição, permanecem obscuras. Como os modelos polares enfatizam aspectos básicos, pouca atenção é conferida às conseqüências das políticas e ao impacto efetivo da proteção social proporcionada. Ainda que Sainsbury tivesse concluído sua análise questionando a superioridade da tricotomia sobre a dicotomia, é certo que a tricotomia formulada por Esping-Andersen, embora

não seja capaz de oferecer uma alternativa a todas as limitações e deficiências apontadas anteriormente, parece representar um avanço para as experiências de construção de tipologias do *welfare state*.

*Redimindo as Tricotomias:
Os Três Mundos do Bem-Estar
Capitalista de Esping-Andersen*

O livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, de Esping-Andersen, foi publicado em 1990 e logo se tornou uma das obras que mais influenciaram as pesquisas sobre o *welfare state* durante a década de 90. A razão de este trabalho ter se tornado referencial é que ele, baseando-se na comparação de uma ampla gama de informações e dados referentes a vários países industrializados, propôs uma revisão conceitual e teórica do *welfare state*, distinguindo três diferentes “regimes do Estado de Bem-Estar social” (*welfare state regimes*), os quais, em essência, correspondem à tipologia das políticas sociais e dos sistemas de bem-estar de Titmuss.

Quanto à filiação de *The Three Worlds of Welfare Capitalism* às principais teorias explicativas da expansão do Estado de Bem-Estar social, inventariadas na primeira parte deste ensaio, Esping-Andersen não deixa margens à dúvida. Sua perspectiva é a dos “recursos de poder”: “o tema principal de nossa análise [...] é que a história das coalizões políticas de classe é a causa mais decisiva da variação entre os Estados de Bem-Estar social” (1990, p.1). Entretanto, a obra consiste numa sofisticada reelaboração da perspectiva original dos recursos de poder, posto que a relação entre a força política da esquerda e o gasto social aparece mediada pela influência dos arranjos institucionais; além disso, o autor dá uma ênfase especial ao impacto redistributivo das políticas sociais.

A expressão “regimes do Estado de Bem-Estar social” é empregada com o intuito de se evitar a usual associação, muitas vezes equivocada, entre o conceito de “Estado de Bem-Estar social” e as políticas convencionais de melhoria das condições sociais. A definição de Esping-Andersen procura superar a estreiteza da perspecti-

va das “políticas sociais/*welfare state*”, agregando questões como emprego, salários, controle macroeconômico e a influência dos mecanismos de bem-estar na estrutura geral da sociedade. Sua proposta de revisão conceitual, portanto, enfatiza que o uso exclusivo de variáveis tais como o nível do gasto social obstaculiza uma plena compreensão da expansão do Estado de Bem-Estar social e do seu impacto social efetivo. Nas palavras do próprio autor, “nosso objetivo último é ‘sociologizar’ o estudo do *welfare state*” (1990, p. 3). As principais ferramentas utilizadas para ampliar o escopo analítico são as variáveis “desmercantilização” (*de-commodification*) e “estratificação social” (o peso específico dos setores público e privado na provisão de bem-estar também é analisado, mas de maneira menos sistemática).

Pelo termo “desmercantilização”, o autor entende a possibilidade de os indivíduos e famílias

[...] manterem um padrão de vida aceitável independentemente da participação no mercado. Na história das políticas sociais, os conflitos geralmente se travaram em torno do nível permissível ao indivíduo de isenção do mercado, isto é, da capacidade, alcance e qualidade dos serviços sociais. Quando o trabalho está mais perto da livre escolha do que da necessidade, a desmercantilização pode significar desproletarização” (1990, p. 37).

Em relação à variável “estratificação social”, é importante acentuar que a análise de Esping-Andersen reproduz, em um certo sentido, a argumentação dos neoinstitucionalistas, que ressaltam o papel estruturador das instituições. Assinalando que as relações entre cidadania e classe social foram negligenciadas pelos teóricos do Estado de Bem-Estar social e pelas pesquisas empíricas, ou seja, que o legado do trabalho pioneiro de Marshall não foi inteiramente explorado, Esping-Andersen preocupa-se em verificar o tipo de estratificação gerado pelos diferentes regimes do *welfare state*. O viés institucionalista do autor é resumido na seguinte passagem: “O Estado de Bem-Estar social não é somente um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura das desigualdades; constitui, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (1990, p. 23).

Escapa aos objetivos desta breve apresen-

tação analisar os indicadores elaborados por Esping-Andersen com a finalidade de aferir o grau de desmercantilização e o tipo de estratificação social engendrada. É suficiente lembrar que os *welfare states* analisados formaram três diferentes tipos de regime, denominados “liberal”, “conservador ou corporativista” e “social-democrata”. Esses “arranjos qualitativamente diversos entre Estado, mercado e família” — e note-se que a tipologia original de Titmuss também pretendia descrever os papéis atribuídos a essa tríade — e as variações internacionais nos direitos sociais e na estratificação engendrada pelo *welfare state* são sintetizados da maneira que se segue na tipologia proposta por Esping-Andersen (1990, pp. 26-29):

(a) Regime “liberal”

Nesse regime, predominam os benefícios proporcionados mediante comprovação de carência, sendo as transferências universais modestas. Assim, os benefícios são, via de regra, focalizados, destinados a uma clientela de baixa renda, basicamente formada por indivíduos da classe operária. A assistência pública é mantida em um nível mínimo, a fim de não se constituir em desestímulo à participação do indivíduo no mercado de trabalho. Seus beneficiários são freqüentemente estigmatizados. O Estado incentiva o mercado a prover bem-estar, seja pelo fato de garantir apenas uma exígua provisão pública direta e/ou por subsidiar mecanismos privados de bem-estar e de proteção social. Assim, o grau de desmercantilização dos indivíduos resultante dessas políticas é muito baixo. Os direitos sociais são limitados e o tipo de estratificação fomentada “é um misto de uma relativa igualdade na pobreza entre os beneficiários do sistema, proteção diferenciada pelo mercado para as maiorias e um dualismo político de classe entre os dois” (1990, p. 27). Os países que se agruparam para formar essa modalidade de regime, e que podem ser considerados como seus arquétipos, são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

(b) Regime “conservador” ou “corporativista”

No regime “corporativista”, o mercado não é visto como o único responsável pela provisão

de bem-estar e os direitos sociais nunca foram contestados de maneira sistemática. Não existindo a obsessão pela eficiência do mercado e por uma mercantilização quase obrigatória do indivíduo, típica do regime liberal, a herança corporativista-estatista que prevalece nos países que se agruparam para formar esse regime fez da preservação das diferenças de *status* uma questão crucial. A concessão de direitos, portanto, manteve um *bias* de classe e de *status*. Como o Estado, ao incorporar as estruturas corporativistas, estava preparado para deslocar o mercado da posição de provedor exclusivo de bem-estar, a seguridade privada e os benefícios indiretos (*fringe benefits*) não se desenvolveram muito nesse regime. Não existe, porém, o suposto de que a provisão pública de bem-estar deva ser extensiva, de modo que a intervenção estatal acentue a manutenção de diferenças de *status* e a família tenha um papel essencial. Portanto, o impacto redistributivo desse modelo é bastante pequeno.

Historicamente, os países que se agruparam para formar o regime “conservador” tiveram forte influência da Igreja, mantendo o seu compromisso de preservação dos valores tradicionais da família; isso implicou a exclusão das mulheres casadas que não tinham emprego remunerado do acesso ao sistema público de bem-estar e o incentivo à maternidade. A família devia ter precedência sobre o Estado na provisão de bem-estar. Assim, não cabe esperar que serviços de assistência infantil, como creches, por exemplo, tenham prioridade na agenda política. São sobretudo países da Europa continental, como Alemanha, França, Itália e Áustria, que formam esse modelo.

(c) *O regime “social-democrata”*

O terceiro regime, que abrange o menor número de países, caracteriza-se pela predominância de princípios universalistas na provisão pública e pela extensão da desmercantilização proporcionada pelos direitos sociais às novas classes médias. O regime é denominado a partir do reconhecimento do papel crucial da social-democracia nas reformas sociais desses países. Evitando o dualismo entre mercado e Estado, e entre classe operária e classe média, o *welfare state* social-democrata teria promovido “uma igual-

dade nos mais elevados padrões [de benefícios e serviços sociais], não uma igualdade nos padrões mínimos, como se procurou fazer em outros lugares”. Dessa forma, tornando disponíveis serviços de alta qualidade e benefícios generosos, garantiu-se aos trabalhadores a participação integral na qualidade dos direitos gozados pelos grupos sociais de melhor situação. A lógica do universalismo social-democrata é resumida na seguinte frase: “todos se beneficiam; todos são dependentes e todos supostamente se sentirão no dever de contribuir” (1990, p. 28).

A predominância da provisão pública de bem-estar dá-se não só em detrimento do livre jogo das forças do mercado, mas também em detrimento da família tradicional. Os custos de manutenção de uma família e de criação dos filhos também devem ser partilhados. O objetivo é fomentar a capacidade de independência dos indivíduos e não maximizar a dependência em relação ao mercado ou à família. A fim de minimizar a dependência do mercado e da família, o *welfare state* social-democrata compromete-se com uma pesada carga de serviços sociais.

Na visão de Esping-Andersen, uma das características mais evidentes desse regime provavelmente é a fusão entre bem-estar e trabalho. Toda a estrutura do *welfare state* social-democrata não só está comprometida com o pleno emprego, como depende de sua manutenção. Para sustentar os níveis dos benefícios e a qualidade dos serviços, os problemas sociais devem ser minimizados e a renda maximizada. Uma política de pleno emprego seria a melhor forma de manter tal equilíbrio. O compromisso com o pleno emprego é uma peculiaridade do regime social-democrata, posto que o regime conservador não estimula as mulheres a ingressarem no mercado de trabalho e o modelo liberal está muito ocupado tentando preservar a santidade do mercado para dar atenção às questões de gênero. Os países onde estas características são mais destacadas são a Suécia, a Dinamarca e a Noruega.

Se, em trabalho anterior, Esping-Andersen (1985) fizera críticas ao funcionalismo inerente à perspectiva da “lógica da industrialização”, nesse mesmo estudo (*Politics Against Markets*) ele acabou desenvolvendo, de maneira similar, uma

interpretação unilinear da expansão do Estado de Bem-Estar social, no sentido de que, se a provisão de bem-estar foi uma consequência inevitável do desenvolvimento tecnológico (“lógica da industrialização”), *welfare states* generosos, abrangentes e solidaristas teriam sido o resultado de uma esquerda forte. Mas essa interpretação dos argumentos anteriores desse autor, que é sugerida por Peter Baldwin (1992), só será válida se não se reconhecer que, já em seus primeiros trabalhos, Esping-Andersen destacava a importância e o impacto diferenciado de arranjos institucionais distintos. Isso significa que a linearidade criticada não é a que prediz que quanto maior forem os recursos de poder da classe operária, maior será o impacto redistributivo das políticas sociais. Dada a estrutura institucional e de poder, níveis semelhantes de mobilização da classe operária poderão levar a resultados muito diferentes.

O problema não é que Esping-Andersen tenha modificado significativamente sua argumentação de *Politics Against Markets* (1985) para *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Na verdade, ele a recontextualizou.

“A questão a ser respondida não é mais por que razão o resto do mundo não é igual à Suécia, mas por que é diferente. De um caminho único para o Estado de Bem-Estar social, temos agora três trajetórias e configurações possíveis, entre as quais a via social-democrata é apenas uma. O objetivo de Esping-Andersen não é mais medir todos os *welfare states* pelo padrão inaplicável de quanto dependem com política social, mas entender as diferentes propriedades de cada um, a maneira como gastam, no montante em que o fazem” (Baldwin 1992: p. 702).

Essa mudança de objetivos demonstra a falácia, usual entre *policy-makers* e cientistas sociais, de se tratar o *welfare state* escandinavo em geral, e o sueco em particular, não só como instituições “maduras”, mas como “modelos” e exemplos a serem seguidos pelos outros países. Portanto, o uso da palavra “maduro”, no sentido de “plenamente crescido e desenvolvido”, pode ser enganador, na medida em que pode induzir à interpretação de que aquela conformação estatal seja o resultado inevitável de um processo natural.

Note-se que, se Esping-Andersen também

tem a intenção de analisar as inter-relações entre Estado, mercado e família, no que diz respeito à provisão de bem-estar, em uma perspectiva comparativa, o regime de um país é analítico e empiricamente definido muito mais segundo a *predominância* do mercado ou do Estado do que segundo qualquer *configuração* peculiar entre mercado, Estado e família (Bussemaker e Kersbergen, 1994, p. 15). A consequência é que a contribuição da família para a provisão global de bem-estar continua subavaliada no trabalho de Esping-Andersen. Essa crítica, sugerida e desenvolvida por autoras feministas, será discutida na próxima seção.

Mesmo que Esping-Andersen tenha sido cauteloso ao admitir que “não existe um só caso puro”, isto é, que, de acordo com as variáveis analisadas, os países foram agrupados para formar os três regimes, concebidos como tipos ideais, estudos recentes sugerem uma série de modificações possíveis nos regimes por ele sugeridos, ou o reconhecimento de subdivisões. Castles e Mitchell, por exemplo, propuseram uma diferenciação entre dois regimes liberais de bem-estar social: os orientados para o mercado, nos quais a provisão pública é residual (Estados Unidos e Japão) e os “radicais”, ou “lib-lab”, herdeiros do universalismo beveridgeano (Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia) (Castles e Mitchell, 1990 *apud* Olsson, 1993, p. 33). Stephan Leibfried (1993) sugeriu a necessidade de que sejam reconhecidas as especificidades da “margem latina” [Latim Rim], caracterizada por um “*welfare state* rudimentar”.

A insatisfação com categorizações que se revelam arbitrárias ou com as implicações analíticas da seleção de variáveis pode, de fato, obscurecer a relevância de se estabelecerem tipologias dos *welfare states*. Quando o foco de análise concentra-se nas particularidades e no contexto histórico, o quadro resultante pode ser do agrado dos historiadores, mas a comparabilidade entre as diversas experiências nacionais certamente estará comprometida. Um livro organizado por Francis Castles (1989), intitulado *The Comparative History of Public Policy*, pode exemplificar o fato de que, dependendo da abordagem adotada, em lugar de “três mundos” do bem-es-

tar capitalista, poderíamos ter tantos quantos são as nações (Baldwin, 1992).

Talvez a crítica das teorias e modelos do *welfare state* de maior impacto no universo acadêmico contemporâneo seja a crítica feminista. A seguir, faço uma breve exposição da argumentação feminista.

Um Olhar de Gênero sobre o *Welfare State*: A Mudança de Paradigma Ensejada pela Crítica Feminista

Certamente não seria apropriado apresentar e discutir aqui as principais correntes do pensamento feminista.²² Contudo, em relação às análises feministas do *welfare state*, podemos recordar duas perspectivas polares que evidenciam a inexistência de uma abordagem feminista unívoca (ou o fato de que as mulheres têm sido sensíveis à diferença entre os *welfare states* residual/liberal e institucional/social-democrata). As mulheres que participaram dos movimentos reivindicatórios das décadas de 60 e 70 nos Estados Unidos carregavam durante as manifestações cartazes que diziam: "Obrigada por Nada" (Kornbluh, 1996, p. 172). Do outro lado do Atlântico, porém, uma pesquisadora feminista cunhou a expressão, um tanto controversa, "Estado favorável às mulheres" ["woman-friendly state"], para designar os *welfare states* social-democratas da Escandinávia, que haviam instituído uma série de mecanismos de provisão social supostamente vantajosos para as mulheres (Hernes, 1987a e 1987b).

Na realidade, o diálogo efetivo entre as *scholars* feministas e o *mainstream* das ciências sociais é um fenômeno recente. Pode-se sugerir a seguinte explicação para o caráter tardio desse diálogo: as pesquisadoras feministas tiveram primeiro de "trilhar o seu caminho" através das teorias e dos procedimentos acadêmicos estabelecidos antes de alcançarem o *status* de interlocutoras "respeitáveis". Outra explicação para o reconhecimento mútuo tardio entre a perspectiva feminista e o *mainstream* é que o diálogo talvez tenha sido prejudicado pelas diferentes estratégias analíticas adotadas.

De acordo com Ann Shola Orloff (1993, p. 304), a teorização feminista sobre o Estado de

Bem-Estar social é derivada, basicamente, de duas vertentes que, originalmente, não estavam engajadas no debate travado entre os pesquisadores que realizavam investigações empíricas sobre o *welfare state*. Essas duas vertentes eram: (a) a abordagem feminista socialista, que procurava interpretar pela ótica do gênero as análises marxistas acerca de determinadas especificidades do sistema capitalista que o *welfare state* supostamente reforça. Essa perspectiva sublinhava as relações entre o capitalismo e o patriarcado; (b) os estudos feministas sobre a teoria liberal e a teoria da democracia, que criticavam os "pais fundadores" e seus seguidores, que teriam negligenciado as questões de gênero na análise da cidadania e da participação política.

Só recentemente as pesquisadoras feministas que estudam o *welfare state* ampliaram seu foco analítico, partindo de investigações empíricas sobre países isolados ou políticas sociais específicas para a realização de trabalhos de natureza comparativa. Além disso, as feministas não têm se dedicado a discutir sistematicamente os marcos de referência conceitual e as conclusões da chamada literatura *mainstream* (*idem*). Uma outra "distorção" da literatura feminista nesse campo é que, se as análises prevaletentes presumem que o Estado de Bem-Estar social é um artifício construído "para tornar a sociedade mais igualitária", a ótica centrada na mulher dá ênfase à maneira como a institucionalização das políticas sociais reflete e reforça padrões de dominação e exploração. Assim sendo, o *bias* funcionalista detectado na teoria da "lógica da industrialização" e nos postulados neomarxistas tornou-se também uma característica de parte da literatura feminista, uma vez que o Estado de Bem-Estar social passou a ser analisado como *simultaneamente* funcional para o capitalismo e para o patriarcado. Quando a análise feminista focalizava o impacto qualitativo da provisão estatal de bem-estar, presumia uma invariância na função reguladora dos *welfare states*.

No que se refere às pesquisas sobre o Estado de Bem-Estar social, as divergências entre a abordagem *mainstream* e a análise feminista começaram a ser aplacadas quando as pesquisadoras passaram a criticar a influência dos regimes

de Esping-Andersen. A principal objeção das feministas é que Esping-Andersen, apesar de mostrar uma certa sensibilidade para o potencial emancipador e regulador da extensão da cidadania social, e não obstante sua declarada intenção de analisar as inter-relações entre família, mercado e Estado na provisão do bem-estar social, acabou negligenciando a perspectiva de gênero como uma questão central em sua análise da desmercantilização, da estratificação social, do emprego e do *mix* entre público e privado. Mary Langan e Ilna Ostner (1991) foram provavelmente as primeiras a indicar essa deficiência e a propor um enfoque feminista para a análise dos modelos de Esping-Andersen (e também para os de Stephan Leibfried).

O argumento de Langan e Ostner, que tem sido reelaborado pela literatura mais recente, é que os regimes sugeridos por Esping-Andersen podem ser úteis para o desenvolvimento da perspectiva centrada na mulher, ou seja, a análise feminista poderia tomar por base aquela tipologia não só com o objetivo de engendrar o diálogo entre as duas abordagens, mas também com o intuito de se investigar a fundo o modo como diferentes regimes de bem-estar social afetam a participação das mulheres no mercado de trabalho, sua mobilidade social e sua posição na família.

Na opinião de Langan e Ostner, todavia, nenhum dos regimes detectados conseguiu equacionar de maneira satisfatória os papéis das mulheres como trabalhadoras, como mães e como responsáveis pelo lar e pelos membros mais vulneráveis da família. Diferentes regimes de bem-estar afetam de maneira distinta as mulheres, mas todos eles, conferindo-lhes um papel político e econômico como benesse e não como direito, concederam-lhes uma "cidadania incompleta".

A elaboração de uma abordagem que estimule a cooperação entre o *mainstream* da ciência social e as perspectivas feministas, tentando reformular as concepções e teorias estabelecidas para incluir tanto os homens quanto as mulheres, não é, porém, a única estratégia adotada por pesquisadoras feministas para examinar, dando primazia à questão de gênero, o Estado de Bem-Estar social. Algumas autoras afirmam que as teorias prevaletentes são essencialmente equívocas

e que é preciso desenvolver modelos e teorias alternativos se se deseja fazer uma análise séria da mulher como beneficiária e cliente dos serviços sociais, como trabalhadoras assalariadas e como donas de casa (Sainsbury, 1994b). Exemplos da primeira abordagem são os estudos de Borchorst (1994), Bussemaker e Kersbergen (1994), Daly (1994), O'Connor (1993 e 1996) e Orloff (1993); o trabalho de Lewis (1992) exemplifica a segunda perspectiva.

Nos parágrafos seguintes, em vez de apresentar e discutir cada crítica e cada trabalho separadamente, destaco as principais características da estratégia feminista de reconstrução das teorias e tipologias *mainstream* do Estado de Bem-Estar social. Concluo este ensaio com a apresentação dos modelos alternativos sugeridos por Jane Lewis.

Sainsbury (1994b) afirma que estudos comparativos recentes, elaborados por pesquisadoras feministas preocupadas em examinar o *welfare state* pela ótica do gênero, isto é, em fundar uma perspectiva centrada na mulher, têm em comum pelo menos cinco preocupações: (a) há uma demanda unânime de que tanto o trabalho remunerado quanto o doméstico, não remunerado, sejam incluídos nas análises sobre o Estado de Bem-Estar social; (b) o conceito de desmercantilização de Esping-Andersen deve ser reformulado para que ele possa ser adequadamente aplicado tanto aos homens quanto às mulheres; (c) embora o desafio de aproximar o *mainstream* e a análise feminista esteja sendo enfrentado com seriedade, ainda são pouco desenvolvidas as pesquisas comparativas sistemáticas acerca do impacto de diferentes *welfare states* sobre a condição da mulher; (d) os estudos que enfrentaram o desafio de comparar os regimes de bem-estar social a partir de uma perspectiva centrada na mulher sugerem que as tipologias propostas por Esping-Andersen e por outros analistas considerados do *mainstream* tanto podem se assemelhar aos "regimes de gênero" quanto apresentar importantes divergências; e, por último, (e) os estudos feministas mostram que a divisão do trabalho entre os sexos e as ideologias de gênero influenciam a provisão de proteção social e que, inversamente, as políticas sociais afetam de maneira distinta as con-

dições de vida de homens e mulheres nos diferentes tipos de Estado de Bem-Estar social. Esses argumentos são discutidos a seguir.

Quanto à integração do trabalho doméstico não remunerado, geralmente executado pelas mulheres, às teorias e tipologias do *welfare state*, sugeriu-se que se a provisão de bem-estar fosse de fato analisada de acordo com os diferentes papéis exercidos pelo Estado, pelo mercado e pela família, o trabalho doméstico não remunerado não poderia nunca ser negligenciado. Esping-Andersen, por exemplo, apesar de defender a necessidade de se investigar a interação entre esses três provedores de bem-estar, acabou relegando a um segundo plano o papel da família. Aliás, chegou-se a alegar que a elaboração de regimes não só menospreza o papel das famílias (e das mulheres), como “acentua, de maneira extremamente distorcida, a extensão em que os Estados (o ‘público’), mais do que os mercados (o ‘privado’), provêem bem-estar” (Bussemaker e Kersbergen, 1994, p. 13). Isso é verdade porque a elaboração de tipologias defronta-se com grandes dificuldades para explicar a prestação “privada” de assistência e de serviços em associações voluntárias e semipúblicas.

Na realidade, a alegação das feministas de que o trabalho não remunerado deveria ser levado em consideração é derivada da crítica de que não só a classe, mas também a questão de gênero, devem ser examinadas no processo de construção da cidadania. Quando a noção de cidadania é ampliada para incluir as questões de gênero, torna-se evidente que o *status* de cidadão não se ancora apenas em direitos e deveres no domínio privado das atividades econômicas e na esfera pública das decisões democráticas, mas também na esfera doméstica, onde as responsabilidades de assistência e prestação de serviços ocupam um espaço tão proeminente. Há um considerável número de trabalhos sobre política social mostrando que a dedicação individual (leia-se: das mulheres) às tarefas domésticas tende a excluir quem delas se ocupa da cidadania social. Quando as pessoas que realizam essas tarefas não são excluídas, as responsabilidades inerentes a esse tipo de assistência implicam uma identidade específica de cidadania, uma vez que a cidadania plena

significa direitos iguais, igualdade de participação e de acesso ao processo decisório, e esses princípios de igualdade devem ser válidos não só para as diferentes classes, mas também para ambos os sexos (*ibidem*). Contudo, o argumento das feministas não é apenas que o trabalho não remunerado impede as mulheres de usufruir da plenitude dos direitos de cidadania; sua reivindicação também é a de fazer com que a atividade de assistência e de prestação de serviços domésticos (*care work*) seja entendida como útil e valiosa para a sociedade.

O reconhecimento de que o trabalho não remunerado tem sido negligenciado pelas pesquisas do *mainstream* suscita a questão de se saber até que ponto a noção de “desmercantilização” de Esping-Andersen é adequada quando se deseja atribuir uma perspectiva de gênero às teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social. Se as políticas sociais têm a capacidade potencial de “libertar” os indivíduos de uma dependência absoluta do mercado, isto é, se podem desmercantilizar os assalariados, elas também podem impor ou atenuar a dependência econômica da dona de casa em relação ao marido que sustenta a casa. Por conseguinte, o conceito de desmercantilização, que ressalta o impacto do trabalho assalariado e dos mecanismos de manutenção da renda e subestima o papel do trabalho não remunerado, não seria uma ferramenta confiável quando se busca entender tanto a dependência do mercado quanto a dependência da família.

Argumenta-se que um conceito de desmercantilização centrado na mulher deveria medir até que ponto o indivíduo ou as famílias “podem manter um padrão de vida socialmente aceitável independentemente da participação no mercado” (Esping-Andersen, 1990, p. 37), e até que ponto o indivíduo (leia-se: a mulher) pode manter um padrão de vida socialmente aceitável independentemente do salário do cônjuge, ou independentemente do volume de suas tarefas domésticas. Porém, não se deve interpretar essa crítica como um simples apelo à elaboração de categorias sensíveis ao impacto das políticas sociais sobre as mulheres, tanto no que diz respeito ao seu trabalho remunerado quanto ao não remunerado. O que é necessário, segundo esse argumento, é uma

“explicação teórica do caráter de gênero das várias formas de dependência em relação a determinadas esferas sociais” (Bussemaker e Kersbergen, 1994, p. 17).

Como o conceito de desmercantilização de Esping-Andersen inclui quase que exclusivamente a dependência em relação ao mercado, e como ambos os termos “desmercantilização” e “mercadoria” implicam relações de mercado, Julia O’Connor (1993) propôs duas novas denominações para o conceito, dando conta de ambas as formas de dependência, isto é, do mercado e dos contratos maritais: “autonomia pessoal” ou “insulamento da dependência”.

As limitações conceituais do termo “desmercantilização” decorrem do fato de que quando se tenta aplicá-lo igualmente a mulheres e homens com o intuito de se verificar até que ponto o *welfare state* minimiza a dependência individual, logo nos deparamos com o seguinte dilema: políticas que, por exemplo, ajudam as mulheres a combinar o trabalho assalariado com a maternidade mercantilizam ou desmercantilizam as mulheres? Quando o *welfare state* incentiva as mulheres a participarem do mercado de trabalho, pode-se dizer que elas acabam trocando a dependência em relação ao contrato conjugal pela dependência do contrato de trabalho. Se o *welfare state* emprega maciçamente mulheres, como acontece nos países nórdicos, ou se as mulheres se dedicam ao trabalho remunerado porque o Estado fornece serviços como creches — como também é o caso dos países escandinavos —, isso não significaria uma “transição da dependência em relação ao privado para uma dependência do público”? (Hernes, 1987b).

Pode-se ainda argumentar que os regimes liberal e conservador de *welfare state*, sobretudo este último, ao apoiarem decisivamente o modelo familiar da dona de casa e do marido provedor, na realidade contribuem para a desmercantilização das mulheres (Borchorst, 1994). Por isso, certas pesquisadoras feministas têm alegado que a simples reformulação do conceito de desmercantilização não é suficiente, pois é preciso enfatizar as diferentes formas de dependência. O conceito de “autonomia pessoal”, de O’Connor, parece dar conta dessas diferenças.

Além disso, não é só o conceito de desmercantilização que parece cego às questões de gênero. A maneira como os analistas *mainstream* tratam o impacto da provisão pública sobre a estratificação social também tende a descuidar do fato de que as políticas sociais afetam de modo diverso homens e mulheres.²³ Como a noção prevaiente de estratificação social abarca sobretudo o grau de desigualdade entre os homens que trabalham, conclui-se, equivocadamente, que os padrões de estratificação percebidos são equivalentes às relações estratificadas entre os sexos e entre diferentes grupos étnicos. Segundo Bussemaker e Kersbergen (1994), o que se precisa é de um conceito de estratificação que inclua não só os efeitos das relações capitalistas de mercado e da performance do indivíduo no mercado, mas também toda a sorte de diferenciações sociais e o pluralismo cultural.

Se a crítica feminista ao *mainstream* das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social é realmente pertinente, e há indicações de que a pesquisa comparativa dominante vem cada vez mais reconhecendo a pertinência dessa crítica,²⁴ não se pode deixar de considerar que esse início de diálogo efetivo é melhor compreendido como uma fertilização recíproca. Visto que os primeiros estudos feministas se propunham basicamente a demonstrar que o Estado de Bem-Estar social era apenas um outro foco de opressão das mulheres, eles não elaboraram de maneira satisfatória um quadro de referências teórico para uma análise de gênero sensível às variações históricas.

“Ou seja, como as análises convergiam em grande parte, embora não exclusivamente, para as mulheres, o papel dos *welfare states* na construção das diferenças sistemáticas entre homens e mulheres foi subavaliado. Além disso, os estudos feministas tendiam a produzir um modelo genérico de Estado de Bem-Estar, por isso mesmo fracassando na comprovação de diferenças entre e dentro dos sistemas de bem-estar” (Daly 1994: p. 105).

Portanto, foi principalmente depois que as análises feministas começaram a reconhecer as vastas implicações e o potencial das experiências *mainstream* de construção de modelos que se deu início à tarefa de analisar o gênero e os regimes de bem-estar social. Por conseguinte, é pre-

ciso admitir a atual carência de pesquisas comparativas sistemáticas sobre gênero e regimes de bem-estar.

Entretanto, investigações comparativas recentes que procuram distinguir “regimes de gênero” ou ampliar os modelos *mainstream* com a finalidade de compensar sua falta de sensibilidade para as questões de gênero têm chegado a resultados ambíguos: análises empíricas têm demonstrado que os regimes de gênero ao mesmo tempo correspondem e diferenciam-se das tipologias convencionais. Não é intenção deste ensaio discutir tais conclusões. Somente para dar um exemplo, pode-se mencionar um estudo recente (Faria, 1998) sobre um dos mais importantes instrumentos de política social capaz de permitir que as mulheres combinem a maternidade com o trabalho assalariado: o acesso a creches. Nesse artigo, os regimes de Esping-Andersen foram utilizados numa tentativa de se comparar o sistema de creches sueco com o francês e o americano. Demonstrou-se que, se as peculiaridades da oferta desses serviços na Suécia e nos Estados Unidos reiteram as características dos regimes social-democrata e liberal, respectivamente, na França a configuração de tais serviços parece indicar que há limites concretos para a aplicação dessa tipologia na análise de serviços públicos distintos daqueles empregados para a elaboração original da tipologia. Contrariando as conclusões de Siv Gustafsson (1994), que aplicou a tipologia de Esping-Andersen para avaliar os padrões de provisão de serviços de creche nos Estados Unidos, na Holanda e na Suécia, tendo constatado sua adequação, a pesquisa de Faria acaba por endossar a sugestão de Daly de que, “do ponto de vista das tarefas de assistência e prestação de serviços pessoais, os regimes de Esping-Andersen não são perfeitos” (1994, p. 110). Cabe notar, porém, que a análise comparativa dos sistemas de creches dos três países, realizada por Faria, que cobre apenas uma das questões na agenda das pesquisas centradas na mulher, ilustra a magnitude do trabalho à espera daqueles que se disponham a aceitar o desafio de “examinar os *welfare states* com um olhar de gênero”.

Antes de concluirmos este ensaio, penso que

seria importante apresentarmos aqui as conclusões de Jane Lewis (1992), a qual, reconhecendo que a relação entre trabalho remunerado, não remunerado e bem-estar social deveria ser incluída nas experiências de construção de modelos do *welfare state*, sugeriu a seguinte tipologia alternativa: países em que o padrão homem-provedor [*male-breadwinner*] é “forte”, “modificado” ou “fraco”.

Na concepção de Lewis, a Irlanda e a Grã-Bretanha podem ser consideradas bons exemplos de Estados em que o homem tem sido historicamente um provedor “forte”. Nos dois países, a participação das mulheres no mercado de trabalho não é maciça. Quando as mulheres têm ocupação remunerada, elas geralmente trabalham em tempo parcial. Os direitos e benefícios relacionados à maternidade, bem como a provisão pública de creches, são pouco desenvolvidos, e os mecanismos de seguridade social contribuem para a manutenção das desigualdades entre maridos e esposas. As responsabilidades públicas e privadas são claramente divididas nos países em que o padrão homem-provedor é forte.

A França seria um exemplo do modelo em que o padrão homem-provedor é “modificado”. Tradicionalmente, as mulheres francesas têm participado do mercado de trabalho em tempo integral; os mecanismos franceses de seguridade social têm beneficiado as mulheres indiretamente, pois é dada primazia à redistribuição horizontal entre famílias com filhos e famílias sem filhos; essa redistribuição, em grande parte, toma a forma da concessão de um salário-família. Contrariamente ao que se passou nos países em que o padrão homem-provedor é forte, na França as reivindicações das mulheres quanto ao reconhecimento de suas funções como esposas, mães e trabalhadoras assalariadas foram parcialmente atendidas e a família, mais do que as instituições coletivas, tem sido o *locus* do controle patriarcal.

O regime em que o padrão homem-provedor é “fraco” seria exemplificado pela Suécia, onde, pelo menos nas décadas de 1960 e 1970, o incentivo à família onde o homem e a mulher eram provedores tornou-se política oficial da social-democracia. Diversas políticas foram projetadas e implementadas com o objetivo de incen-

tivar as mulheres a buscar um trabalho remunerado. As mulheres suecas podem contar, dentre outros benefícios e serviços públicos, com um sistema de creches de alta qualidade, fortemente subsidiado pelo Estado, e com um generoso esquema de licença-maternidade.

Rotulando todos os seus modelos de “*male breadwinner*” [“homem-provedor”], Lewis quis mostrar que, não obstante a maneira distinta como as mulheres são tratadas nos três modelos, deve-se tomar cuidado ao analisar como os seus interesses têm sido equacionados de maneira mais satisfatória em certos países do que em outros. A despeito da força do movimento feminista e da lógica dos modelos, as demandas e interesses das próprias mulheres parecem não ter determinado de maneira significativa o seu *status* em qualquer dos países analisados.

Atualmente, um dos maiores desafios postos aos pesquisadores do Estado de Bem-Estar social parece ser não apenas dar continuidade à fertilização recíproca entre as análises do *mainstream* das ciências sociais e a perspectiva centrada na mulher, mas também fazer com que os autores empenhados na construção de tipologias do Estado de Bem-Estar social encarem a tarefa de dialogar com os analistas da retração/readaptação do *welfare state*. É preciso, ainda, chamar a atenção para as diferentes maneiras através das quais as estratégias de retração/reorientação do sistema podem influenciar a posição dos assalariados e das mulheres em uma nova ordem mundial, na qual a primazia do capital é cada vez mais evidente e impermeável.

(Recebido para publicação em setembro de 1998)

Notas

1. Em um estudo que inaugurou o campo das pesquisas comparativas sobre a maneira ambivalente como se estruturam as relações entre as mulheres e o Estado, Mary Ruggie adotou a seguinte definição de *welfare state*, a qual corrobora a essência da definição de Wilensky: “há uma concordância essencial no sentido de que [o *welfare state*] envolve ‘algum nível de comprometimento do Estado que modifica o jogo das forças de mercado’ numa tentativa de se alcançar um maior grau de igualdade social” (Ruggie, 1984, p. 11).
2. Cabe notar, porém, que, já na década de 1950, Richard Titmuss insistira em que os benefícios e serviços públicos não são a única forma de compromisso institucionalizado com o bem-estar humano. Outras formas são as políticas fiscais (abatimentos ou deduções fiscais), a assistência ocupacional e a privada (assistência voluntária, instituições de caridade, ajuda mútua) (apud Olson, 1993a).
3. Peter Baldwin resume com argúcia e humor essa controvérsia: “O Estado de Bem-Estar social tem sido considerado como um projeto intencional das elites para manter sob controle um proletariado potencialmente rebelde, como uma vitória dos operários sobre a burguesia na transição pacífica para o socialismo, como um ingrediente necessário da sociedade industrial, qualquer que seja sua orientação política, como um retorno às normas de reciprocidade e moralidade da era pré-industrial, talvez mesmo pré-histórica, como fruto da imaginação de administrações neutras em busca de soluções para problemas sociais de natureza técnica, como produto da luta de classes e da harmonia e consenso social” (Baldwin, 1990, p. 37).
4. Por esse motivo, pode-se sugerir que Wilensky, a despeito de ser um dos mais influentes defensores da “lógica da industrialização”, antecipa o argumento “neo-institucionalista”, que será discutido adiante.
5. Richard Titmuss (1963), *Essays on the Welfare State*, apud Arretche (1995, p. 10).
6. Veja, por exemplo, Walter Korpi 1978, 1980 e 1983; Gösta Esping-Andersen 1985 e John D.

- Stephens 1979. Ian Gough (1979), embora admitindo que as políticas sociais são funcionais para o processo de acumulação, para a reprodução da força de trabalho e para a legitimidade do Estado, também pode ser considerado um autor alinhado com a perspectiva dos recursos de poder, pois afirmou que o *bias* funcional das políticas sociais não é suficiente para que se compreenda a expansão dos programas de bem-estar. Reconhecendo o Estado como relativamente autônomo, Gough afirma que há espaço para a disputa em torno dos mecanismos de redistribuição.
7. O papel dominante da social-democracia nos países escandinavos já foi analisado, por exemplo, a partir da incapacidade dos partidos não-socialistas de formar coalizões duradouras (Castles, 1978).
 8. Uma interessante discussão sobre as teorias da aprendizagem e mudança política pode ser encontrada em Bennett e Howlett 1992. Os autores apresentam e analisam cinco concepções de aprendizagem, cada uma delas com seu papel peculiar na formação de políticas públicas: aprendizagem política, aprendizagem governamental, aprendizagem orientada para as políticas, extração de lições (*lesson drawing*) e aprendizagem social.
 9. Note-se que Theda Skocpol, importante representante da vertente neo-institucionalista, declarou, à maneira de Schattschneider, que se a política cria políticas, as políticas também recriam a política (Skocpol, 1992, p. 58).
 10. Em um trabalho recente, Claus Offe (1996) analisa algumas das “causas subjacentes à destruição de comunidades de interesse autoconscientes nas sociedades industriais avançadas e, portanto, dos suportes culturais e normativos do Estado de Bem-Estar social”.
 11. Uma amostra das opiniões dos economistas sobre a crise atual e o futuro do Estado de Bem-Estar social pode ser encontrada em Andersen, Moene e Sandmo (1995).
 12. Um breve paralelo: se John Logue (1979) sugeriu que o *welfare state* foi “vítima de seu próprio êxito”, Paul Pierson mostra como teorias anteriormente bem-sucedidas tornam-se “vítimas” quando aplicadas ao contexto da retração do sistema.
 13. O verbete “*Welfare State*” da *International Encyclopedia of the Social Sciences* diz que, pelo menos até o lançamento do Plano Beveridge na Inglaterra, na década de 1940, o seguro social bismarckiano da década de 1880 ainda era o fato de maior influência no discurso da política social.
 14. Para uma avaliação do crescimento da “indústria” de pesquisas sobre o *welfare state*, veja Olsson (1987). Para uma avaliação crítica das pesquisas nessa área realizadas nos países escandinavos, ver Henriksen (1987).
 15. Exceto quando especificado, esta seção resume a exposição de Olsson sobre os mecanismos de bem-estar propostos por Beveridge, que viriam a se tornar “o novo Exemplo Global” (Olsson, 1993a, pp. 19-21).
 16. Deve-se recordar o enorme e extraordinário impacto político do Relatório em um país submetido às agruras da guerra.
 17. Os leitores interessados na questão poderão recorrer aos trabalhos de Pedersen (1993) e Baldwin (1990).
 18. A exceção mais notória certamente é Peter Baldwin (1990), que também escreveu um artigo que procura esclarecer as razões que, supostamente, têm impedido seus colegas historiadores de se empenharem seriamente no campo das pesquisas sobre o *welfare state* (Baldwin 1992).
 19. Aneurin Bevan foi o ministro responsável pela criação, em 1948, do Serviço Nacional de Saúde inglês, que se tornou conhecido como NHS (abreviatura de *National Health Service*) ou como “o sonho do Sr. Bevan”.
 20. Em um trabalho anterior, intitulado *The Social Division of Welfare* (1958), Titmuss já havia dado

uma contribuição fundamental para os estudos sobre a política social, ao afirmar que, além da provisão social definida por lei, há três outras formas de obrigação institucional com o bem-estar humano: as políticas fiscais (deduções e créditos fiscais), os serviços de bem-estar ocupacional e a ajuda privada ou voluntária (assistência, caridade, ajuda mútua) (*apud* Olsson, 1993a). Todas essas formas atuam concomitantemente na maioria dos países, mas seu alcance e composição são muito variáveis. Ainda que essa distinção não esteja explicitamente contida em sua tipologia das políticas sociais (da qual se faz adiante uma breve apresentação), é importante observar que, em grande medida, o grau de complexidade das experiências de construção analítica de modelos do *welfare state* constituiu-se em um argumento a favor do exame das diversas combinações possíveis entre a provisão de bem-estar pública, a privada e a ocupacional.

21. É importante notar que Titmuss não foi completamente inovador, pois Wilensky e Lebeaux (1958) já haviam proposto, muito tempo antes, a distinção entre a provisão de bem-estar marginal/residual e a abrangente/institucional. Contudo, além de transformar a dicotomia em uma tricotomia, Titmuss aprofundou essas categorias, tendo formulado a primeira tipologia dos Estados de Bem-Estar social.
22. Segundo a definição feminista tradicional, entende-se por *gênero* as diferenças estruturais, relacionais e simbólicas entre mulheres e homens. Essa definição deu às análises feministas um quadro de referências comum: o esforço das pesquisadoras era o de estudar as relações sociais entre homens e mulheres a partir de uma perspectiva centrada na mulher, devendo tais relações ser entendidas como socialmente construídas.
23. O livro *Gender, Equality and Welfare States*, de Sainsbury (1996), é uma importante resposta a essa crítica, sendo uma das primeiras análises comparativas sistemáticas da maneira como são tratadas as mulheres e os homens em diferentes regimes de bem-estar social.
24. Peter Taylor-Gooby (1991), por exemplo, um dos principais pesquisadores do *mainstream* dos estudos sobre o Estado de Bem-Estar social, admitiu que as pesquisas comparativas deveriam dar ênfase à relação crucial entre trabalho remunerado, trabalho não remunerado e bem-estar. Walter Korpi, um dos mais importantes formuladores da abordagem dos “recursos de poder”, e sua equipe do Instituto Sueco de Pesquisa Social, também voltaram suas atenções para a perspectiva centrada na mulher.

Bibliografia

- Arretche, Marta T.S.
1995 “Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas”. *BIB*, n.º 39, pp. 3-40.
- Baldwin, Peter
1990 *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State – 1875-1975*. Cambridge, Cambridge University Press.
1992 “The Welfare State for Historians. A Review Article”. *Comparative Study of Society and History*, vol. 34, n.º 4, pp. 695-707.
- Bennet, Colin J. e Howlett, Michael
1992 “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”. *Policy Sciences*, vol. 25, n.º 3, pp. 275-294.
- Borchorst, Anette
1994 “Welfare State Regimes, Women’s Interests and the EC”, in: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 26-44.

- Bussemaker, J. e Kersbergen, K. van
1994 "Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 8-25.
- Castles, Francis G.
1978 *The Social Democratic Image of Society*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Castles, Francis G. (ed.)
1989 *The Comparative History of Public Policy*. Oxford, Polity Press.
- Castles, F. G. e McKinlay, R.D.
1979 "Public Welfare Provision, Scandinavia, and the Sheer Futility of the Sociological Approach to Politics". *British Journal of Political Science*, vol. 9, n.º 2, pp. 157-171.
- Coimbra, Marcos Antônio
1987 "Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais". In: Abranches, S.; Santos, W.G. e Coimbra, M. A. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, pp. 65-104.
- Cutright, Phillips
1965 "Political Structure, Economic Development and National Security Programs". *American Journal of Sociology*, LXX, pp. 537-550.
- Daly, Mary
1994 "Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 101-17.
- Esping-Andersen, Gösta
1985 *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
1995 "O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial". *Lua Nova*, n.º 35, pp. 73-111.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de
1998 "A Criança entre o Estado, o Mercado e a Família: O Sistema Sueco de Creches em uma Perspectiva Comparada". *Dados*, vol. 41, n.º 2, pp. 283-336.
- Ginsburg, Norman
1993 *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London, Sage.
- Gough, Ian
1979 *The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan.
- Gustafsson, Siv
1994 "Childcare and Types of Welfare States". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 45-61.
- Henriksen, Jan Peter
1987 "Some Perspectives on Scandinavian Welfare Research". *Acta Sociologica*, vol. 30, n.º 3/4, pp. 379-392.
- Hernes, Helga Maria
1987a *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*. Oslo, Norwegian University Press.

- 1987b "Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence". In: Sassoon, A. S. (ed.). *Women and the State*. London, Hutchinson, pp. 72-92.
- Kornbluh, Felicia A.
1996 "The New Literature on Gender and the Welfare State: The US Case". *Feminist Studies*, vol. 22, n.º 1, pp. 171-197.
- Korpi, Walter
1978 *The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden*. London, Routledge & Kegan Paul.
1980 "Social Policy and Distributional Conflict in Capitalist Democracies". *West European Politics*, vol. 3, pp. 296-315.
1983 *The Democratic Class Struggle*. London, Routledge.
- Langan, Mary e Ostner, Ilona
1991 "Gender and Welfare. Towards a Comparative Framework". In: Room, G. (ed.), *Towards a European Welfare State?* Bristol, SAUS, pp. 127-150.
- Leibfried, Stephan
1993 "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community". In: Jones, C. (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London, Routledge, pp. 133-156.
- Lewis, Jane
1992 "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n.º 3, pp. 159-173.
- Logue, John
1979 "The Welfare State: Victim of its Success". *Daedalus*, Fall, pp. 69-87.
- Mishra, Ramesh
1977 *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*. London, MacMillan.
1990 *The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. Nova York, Harvester Wheatsheaf.
- O'Connor, James
1973 *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York, St. Martin's.
- O'Connor, Julia S.
1993 "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues". *British Journal of Sociology*, vol. 44, n.º 3, pp. 501-518.
1996 "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes". *Current Sociology*, vol. 44, n.º 2, pp. 1-130.
- Offe, C.
1984 *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MIT Press.
- Olsson, Sven E.
1987 "Welfare State Research Inc. – The Growth of a Crisis Industry". *Acta Sociologica*, vol. 30, n.º 3/4, pp. 371-378.
1993a "Models and Countries. The Swedish Social Policy Model in Perspective". In: Olsson, S. E. et al, *Social Security in Sweden and Other European Countries. Three Essays*. Stockholm, Finansdepartementet (Ds 1993:51).
1993b *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund, Arkiv Förlag.

- Orloff, Ann Shola
1993 "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". *American Sociological Review*, vol. 58, n.º 3, pp. 303-328.
- Pedersen, Susan
1993 *Family, Dependency, and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul
1993 "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change". *World Politics*, vol. 45, n.º 4, pp. 595-628.
1996 "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, vol. 48, n.º 2, pp. 143-176.
- Przeworski, A.
1989 *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo, Cia. das Letras.
- Quadagno, Jill
1987 "Theories of the Welfare State". *Annual Review of Sociology*, vol. 13, pp. 109-128.
- Rothstein, Bo
1992 "Labor Market Institutions and Working Class Strength". In: Steinmo, S., Thelen, K. e Longstreth, F. (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Ruggie, Mary
1984 *The State and Working Women. A Comparative Study of Britain and Sweden*. Princeton, Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane
1991 "Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction". *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, n.º 1, pp. 1-30.
1994 "Introduction". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 1-7.
- Sainsbury, Diane (ed.)
1994 *Gendering Welfare States*. London, Sage.
- Salisbury, Robert H.
1968 "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", In: Ranney, A. (ed.), *Political Science and Public Policy*. Chicago, Markham, pp. 151-175.
- Salisbury, Robert e Heinz, John
1970 "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications". In: Sharkansky, I. (ed.), *Policy Analysis in Political Science*. Chicago, Markham, pp. 39-60.
- Skocpol, Theda
1992 *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Stephens, John D.
1979 *The Transition from Capitalism to Socialism*. London, Macmillan.
- Taylor-Gooby, Peter
1991 "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship". *Journal European Social Policy*, vol. 1, n.º 2, pp. 93-105.

- Titmuss, Richard M.
1974 *Social Policy. An Introduction*. London, George Allen & Unwin.
- Wilensky, Harold L.
1975 *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, University of California Press.
- Wilensky, H. L. e Lebeaux, C. N.
1958 *Industrial Society and Social Welfare*. Nova York, The Free Press.

Resumo

Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social

São os seguintes os propósitos do presente ensaio: na primeira seção, o objetivo é apresentar e discutir o desenvolvimento das principais teorias que têm sido empregadas para a compreensão das origens, da expansão e da crise do Estado de bem-estar social; a segunda seção busca analisar a relevância e as limitações de algumas das mais influentes tipologias do *welfare state*; a terceira e última seção discute por que a crítica feminista às análises *mainstream* do Estado de bem-estar social pode ser considerada uma mudança de paradigma, além de buscar as razões que levaram o diálogo entre as duas perspectivas a prosperar.

Palavras-chave: Estado de bem-estar social, teorias do Estado de bem-estar social; tipologias do Estado de bem-estar social

Abstract

A Genealogy of Welfare State Theories and Models

The purpose of the present essay is manifold. The first section traces a broad, critical portrait of the development of the distinct theories that have been employed to explain the origins, expansion, and crisis of the welfare state. The second section presents and discusses the most influential attempts to delineate distinct welfare state models or typologies. The third and last section discusses why the feminist critique of 'mainstream' welfare state analyses may be considered a paradigm shift and examines how and why the dialogue between the two perspectives was sparked.

Keywords: welfare state, welfare state theories, welfare state typologies