

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Presidente

Paulo Ernani Gadelha Vieira

Vice-Presidente de Ensino,
Informação e Comunicação

Maria do Carmo Leal

EDITORA FIOCRUZ

Diretora

Maria do Carmo Leal

Editor Executivo

João Carlos Canossa Mendes

Editores Científicos

Nísia Trindade Lima

Ricardo Ventura Santos

Conselho Editorial

Ana Lúcia Teles Rabello

Armando de Oliveira Schubach

Carlos E. A. Coimbra Jr.

Gerson Oliveira Penna

Gilberto Hochman

Joseli Lannes Vieira

Lúgia Vieira da Silva

Maria Cecília de Souza Minayo

*Maria Paula Dallari
Bucci
SP, novembro de 2011*

Políticas Públicas no Brasil

Gilberto Hochman

Marta Arretche

Eduardo Marques

Organizadores

2ª Reimpressão



I

Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*

Sônia M. Draibe

Apresenta-se, aqui, um panorama da literatura contemporânea sobre Estados de bem-estar social, na perspectiva da análise histórica e comparada e do ponto de vista de sua potencial contribuição para futuros estudos sobre a realidade latino-americana. Como se sabe, a literatura acadêmica é bastante controversa a respeito do tema da proteção social nos países latino-americanos. Existe ou teria existido na América Latina algo que pudéssemos definir como Estado de bem-estar social ou como sistema nacional de proteção social? Em caso afirmativo, de que tipo ou regime de bem-estar se trataria? E ainda, como tratar as marcadas diferenças entre os países? Estas, que parecem ter sido as questões polares dos primeiros estudos na região, encontram-se atualmente sobredeterminadas por outros dois conjuntos de interrogantes e desafios intelectuais: as reformas recentes por que passaram os sistemas de políticas sociais da região, e as indagações sobre alternativas futuras.

Como interpretar as mudanças recentes? O que ocorreu com os sistemas de políticas sociais, após 25 anos, aproximadamente, de restrições fiscais, aumento de demandas e reformas institucionais de diversas orientações e matizes? Houve mudança de regimes? Nossos sistemas de proteção social tornaram-se

* Originalmente apresentado como *paper* no XXX Encontro Anual da Anpocs, GT 19 - Políticas Públicas, Sessão 1 - Reformas Institucionais e Políticas Sociais, realizado em Caxambu em 24-28 de outubro de 2006. O trabalho resume ensaio de mesmo título, escrito em colaboração com Manuel Riesco e publicado em Draibe & Riesco, 2006.

socialmente mais inclusivos, ou experimentaram nada mais que os conhecidos processos de *retrenchment* próprios da gestão neoliberal?

Por outro lado, que futuro projetam nossos sistemas de políticas sociais? Já são muitos os sinais, captados aqui e ali, que indicam um certo esgotamento do ciclo recente de transformações impulsionadas pelo paradigma neoliberal marcado pelo baixo crescimento e pelo desemprego crônico; pelo aumento da desigualdade e pela incapacidade de redução significativa da pobreza; pela imposição e/ou crença em um único ou poucos modelos de reformas de programas sociais (pró-mercado). Estaríamos vivendo um novo momento de escolhas, de decisões a respeito de outros modelos e alternativas? Esse foi, aliás, o lema do recente foro “As Américas em uma Encruzilhada”,¹ segundo o qual a região pareceria encontrar-se, uma vez mais, em um momento de eleições e decisões cruciais a respeito de um novo modelo de desenvolvimento, que venha a equacionar de modo mais progressista a relação entre crescimento econômico, progresso social e democracia.

Estaria emergindo, na região, um novo círculo virtuoso entre crescimento econômico, *welfare State* e democracia, uma nova onda de política desenvolvimentista progressista, enfim, um novo desenvolvimentismo, presidido por um Estado neodesenvolvimentista de bem-estar? Se assim fosse, que papel desempenhariam as políticas sociais na nova etapa? Com que padrões de proteção social conviveria a região, considerando as instituições herdadas e os desafios de uma nova articulação do crescimento econômico e a estruturação democrática das nossas sociedades, nas condições e nos limites hoje impostos pela globalização?

As perguntas são ambiciosas e dificilmente seriam bem respondidas no âmbito deste trabalho. Não se trata disso, e sim de apresentar, por meio delas, quadros teóricos e perspectivas analíticas pouco utilizados na região, é verdade, mas certamente indispensáveis ao tratamento dos temas que motivam este artigo. É o caso dos eixos analíticos por meio dos quais a literatura contemporânea foi examinada e resenhada: a análise integrada da economia e da política social; os padrões e tipos de Estados de bem-estar social; as dimensões de gênero e família na estruturação e nas variações dos regimes de bem-estar.

¹ Fórum “As Américas em uma Encruzilhada: pela reinserção do trabalho digno na agenda do desenvolvimento”. Série do Foro “Globalização e Desenvolvimento” do Carnegie Council, realizado em Bogotá, Colômbia, 26-27 set. 2005. Ver <www.carnegiecouncil.org>.

A Análise Integrada da Economia e da Política Social

É longa a tradição da análise integrada da economia e da política social. Constituiu o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Seguramente, sua formulação mais sofisticada encontra-se no pensamento keynesiano, que captou com precisão o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica de crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra. Por distintas que sejam, correntes intelectuais como as mencionadas, além de remeter à questão da equidade, não perderam de vista a relação entre as modernas instituições da política social e o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas.

Diferentemente, durante as últimas décadas, assistimos ao predomínio do tratamento dissociado da economia e da política social, com claro prejuízo de uma e outra, mais ainda quando orientado, como o foi, pelas correntes formalistas e abstratas, de forte viés quantitativista.² Mas o atual ressurgimento dos estudos sobre desenvolvimento econômico parece abrir um novo e valioso curso de investigações, no qual a política social é pensada no quadro mais amplo de relação entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção ‘social’ e, mais ainda, a dinâmica é examinada a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico, e não somente ao contrário, como tradicionalmente se postulou (Mkandawire, 2002). Mais que as bases materiais do progresso social, enfatizam-se as capacidades dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento social. Aqui também, como seria de esperar, variam muito as vertentes e perspectivas analíticas. Para os objetivos deste trabalho, mais que realizar exegeses de conceitos e autores, é interessante registrar a evolução desta linha de estudos, resgatando certos conceitos e relações que se incorporaram ao debate e à linguagem das políticas sociais.

² Entre os fatores que podem explicar tal evolução, além desse predomínio, tem sido forte a fragmentação e especialização das disciplinas. No caso da política social, verifica-se predominância das análises administrativas e organizacionais de programas sociais individuais, mais que dos sistemas de políticas sociais, e quase sempre sob o prisma unilateral da eficácia econômica e da avaliação de resultados.

Provavelmente, coube ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito maior de retomar, reconceituar e disseminar ativamente tal enfoque, sob a conhecida tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico. Formulada há mais de quarenta anos sob o conceito “desenvolvimento social”, a tese ganhou amplitude e complexidade, impregnada mais recentemente pelos princípios dos direitos sociais e dos direitos humanos, e fertilizada ainda pelos novos conceitos de “desenvolvimento humano”, “investimento nas pessoas”, “inclusão social” e, de modo mais amplo, “coesão social”.³

No plano conceitual, o enfoque integrado ganhou centralidade em outras matrizes analíticas: a “inserção produtiva”⁴ como alternativa ótima de desenho dos programas sociais e, por outra parte, o “desenvolvimentismo” como atributo de certos tipos de Estado de bem-estar. Em torno de um suposto comum – as relações mutuamente dinâmicas entre políticas sociais e econômicas – confluem aqui concepções bem distintas, desde as que pensam a política social como subordinada à política econômica até as comprometidas com o desenvolvimento efetivo e centrado nas pessoas; desde posturas que valorizam políticas macroeconômicas promotoras do emprego e da renda até as que preferem programas sociais que promovem a incorporação econômica das pessoas e ao mesmo tempo geram positivas taxas de retorno na economia (Midgley, 1995, 2003; Sherraden, 1991; Midgley & Sherraden, 2000).

³ Foi Gunnar Myrdall quem explicitou originalmente tal conceito de desenvolvimento social quando coordenou, em 1966, no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o grupo de especialistas encarregado de elaborar o estudo sobre a estratégia unificada de desenvolvimento social e econômico, orientada por quatro princípios normativos básicos: a) que nenhum segmento da população seja deixado à margem do desenvolvimento e das transformações sociais; b) que o crescimento seja objeto da mobilização de amplas camadas da população e que se assegure sua participação no processo do desenvolvimento; c) que a equidade social seja considerada igualmente importante no plano ético e no da eficiência econômica, e d) que se confira alta prioridade ao desenvolvimento das potencialidades humanas, especialmente das crianças, evitando-se a desnutrição precoce, ofertando-se serviços de saúde e garantindo-se a igualdade de oportunidades (Kwon, 2003). Desde então, tal perspectiva evoluiu com êxito, transformando-se em referência estratégica de outras agências multilaterais, como o demonstra a sucessão de eventos internacionais tais como: a Declaração Mundial sobre a Proteção das Crianças (1990); a Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague (1995); as Metas do Milênio; a Carta de Lisboa de 2000, da União Européia; a Carta Social de Islamabad (2004) (Midgley, 1995; Draibe, 2004; Güendell & Barahona, 2005).

⁴ Em inglês, o termo *productivism* tem sido usado com variadas conotações, desde as visões ortodoxas que valorizam o crescimento como objetivo primeiro, passando ainda pelos que o utilizam crítica ou pejorativamente para se referirem àquela mesma concepção. Usamos aqui a expressão “inserção produtiva” para nos referirmos ao *productivist welfare State*, conscientes, entretanto, da distância que separa os dois conceitos.

A concepção do “bem-estar mediante a inserção produtiva” apresenta-se sob as mais diferentes versões, manifestas, por exemplo, em lemas como “bem-estar produtivo” ou “bem-estar pelo trabalho” ou ainda o “novo bem-estar social” (*productivist welfare, workfare or welfare to work, new welfarism*) (Taylor-Gooby, 1998, 2001), o “bem-estar social positivo” (*positive welfare*) (Giddens, 1998) ou “bem-estar social ativo” (*active welfare*) (Vandenbroucke, 2005). E tem sido freqüentemente associada aos partidos social-democratas europeus dos anos 1990, em especial à “terceira via” e a suas propostas de um Estado de bem-estar ativo (*active welfare State*), entendido como aquele que enfatiza a redução dos riscos sociais mediante a educação e a capacitação, com o objetivo de transformar os cidadãos de meros receptores passivos de benefícios sociais em pessoas independentes, ativas, co-produtoras da sua própria proteção social.

Tal como outras correntes, esta concepção valoriza o tipo de política social que contribui para ampliar o crescimento econômico e a participação das pessoas na geração da própria renda. Entretanto, sua mais alta ambição – a de instituir um novo modelo de *welfare State* – foi criticada exatamente por reduzir o bem-estar a pouco mais que algumas regras morais e normas de conduta, com forte desprezo das questões de justiça social, universalidade e igualdade, com o que, em última instância, encobriria sob roupagens da pós-modernidade um real ataque ao Estado de bem-estar (Sabel & Zeitlin, 2003).⁵ É de se notar que, mesmo não tendo alcançado objetivos tão ambiciosos, a perspectiva disseminou-se amplamente, orientando reformas ou inovações de programas sociais no mundo todo, e sob governos das mais variadas orientações.⁶

No plano conceitual, é de ampla difusão e de não menor influência a contribuição de Amartya Sen. Concebido também no campo da teoria do capital humano, mas em clara divergência com concepções pouco críticas do crescimento e de seus efeitos sociais e ambientais, o enfoque integrado, em Sen, concebe a política social como inversão em capital humano, em capital

⁵ Exemplos de tal orientação podem ser encontrados em conhecidos *slogans*, utilizados por Blair, Clinton, Giddens e outros, tais como: “Não mais direitos sem responsabilidades!”, “Que o trabalho pague!”, “Trabalho para os que podem; proteção para os que não podem!”, “Acabar com o bem-estar social tal como o conhecemos!”, “Menos para os pais, mais para os filhos!” etc. (Sabel & Zeitlin, 2003).

⁶ A experiência latino-americana recente registra incontáveis exemplos de orientações deste tipo, em programas educacionais, de capacitação ou ainda os que favorecem o emprego produtivo e o auto-emprego, como os de microempresas ou microcrédito.

social, ou nas capacidades humanas, mediante programas sociais orientados a ampliar as capacidades das pessoas para participar com liberdade do processo produtivo (Sen, 1999; Taylor-Gooby, 1998, 2001; Holliday, 2000; Giddens, 1998). Nesse plano, aproxima-se da perspectiva dos direitos humanos e até mesmo a fundamenta.⁷

A análise integrada, em suas recentes e variadas versões, avançou e amadureceu através de amplo debate sobre as relações entre a economia e a política social, especialmente sobre os aspectos cambiantes e desafiantes do crescimento econômico nas condições atuais da globalização, confrontados com as potencialidades e limites da política social (Esping-Andersen, 2002). Além das incontestáveis virtudes da articulação e integração propriamente ditas, aquela perspectiva recolocou, e com legitimidade, o 'tema do desenvolvimento econômico' no próprio domínio da política social. Por outro lado, revalorizou a 'dimensão sistêmica da política social', ou seja, são os sistemas de políticas sociais ou, mais especificamente, o Estado de bem-estar os focos a partir dos quais se elaboram as análises, sempre e quando se trata de pensar articuladamente o desenvolvimento econômico e a política social. Isto porque, muito mais que a fragmentada visão de um ou outro programa social, é a perspectiva do sistema de proteção social como um todo a que permite examinar, no tempo, os efeitos dinâmicos da política social, simetricamente à abordagem dinâmica com que usualmente se examina o desenvolvimento econômico.

Por tudo isso, e quiçá com maior importância, o enfoque integrado envolve um ineludível chamado à 'perspectiva histórica de longo prazo'. Ao relacionar sistemas de política social e desenvolvimento econômico, imediatamente se impõem questões a respeito do crescimento econômico, de suas fases, de suas qualidades, de seus requerimentos e efeitos no emprego e no bem-estar das pessoas, seus êxitos passados, suas perspectivas futuras etc. Um tal chamado à visão histórica de longa duração se revela com clareza na perspectiva 'desenvolvimentista' com que recentemente têm sido analisados certos tipos de Estados de bem-estar, comentada a seguir.

⁷ Referência especial cabe à perspectiva dos direitos humanos, especialmente impulsionada por princípios da democracia e da equidade social, enfoque que nas palavras de Güendell e Barahona (2005: 4), logrou reunir "três coisas que normalmente estiveram separadas: o acesso à riqueza, isto é, o problema das necessidades; o acesso à liberdade como autonomia, isto é, o problema do exercício das capacidades, e o acesso ao poder, que aide ao problema da participação social e política".

A Análise Histórica Comparada dos Tipos e Regimes de Bem-Estar Social

Visto de outro ângulo, o desenvolvimentismo como atributo de certos tipos de Estado de bem-estar remete ao plano analítico da análise histórica e dos regimes de bem-estar. Como se sabe, o Estado de bem-estar, por muito tempo e em bom número de estudos, foi postulado como uma instituição exclusiva dos países desenvolvidos, quem sabe tão-somente de alguns países europeus ou, de modo ainda mais restrito, como uma criação própria da social-democracia européia. Tal não é a compreensão que se pode derivar do desenvolvimento atual das teorias e conceitos sobre o *welfare State*, em perspectiva comparada.

Já a análise histórica e integrada, mencionada na seção anterior, abre espaço para a compreensão dos processos de emergência e configuração de distintos Estados de bem-estar em países e regiões que se modernizaram tardiamente. Mas são os recentes estudos sobre "regimes de bem-estar" e as categorias teóricas de nível intermediário em que se baseiam (*middle-range categories*) os que permitem examinar sob novos conceitos as experiências tardias de transição à modernidade urbano-industrial, sob instituições também modernas, como as da proteção social.

Em Busca de Categorias Intermediárias: o enfoque dos regimes de bem-estar

Os estudos comparados de Estados de bem-estar desenvolveram-se notavelmente nos últimos 15 anos, aproximadamente, e em geral sob a perspectiva do assim chamado "enfoque dos regimes de bem-estar", ou mais amplamente o "enfoque comparativo de nível intermediário" (Esping-Andersen, 1990; Gough, 1999; Pierson, 2003). Além de introduzir certa ruptura com tradições até então dominantes, esta vertente de estudos ampliou consideravelmente as possibilidades de exame, sob novas categorias, das experiências de países em desenvolvimento, que transitaram mais tardiamente para a modernidade.

Não é novo o reconhecimento de que o Estado de bem-estar se manifestou de distintas formas nos países desenvolvidos, mas foi reconhecido o trabalho de Esping-Andersen, no início dos anos 1990, que inaugurou a nova

geração de estudos comparados internacionais sobre tal Estado, apoiados direta ou indiretamente na sua tipologia dos três “regimes de bem-estar”, sob os quais teria se manifestado o *welfare State* nos países desenvolvidos: o “regime liberal”⁸ o “regime conservador-corporativo”⁹ e o “regime social-democrata”.¹⁰ Tributário da longa tradição da sociologia histórica comparada em política social,¹¹ o “enfoque dos regimes de bem-estar” estabeleceu inquestionavelmente os termos contemporâneos da investigação comparada neste campo (Orloff, 2003; Armenta, 2003; Skocpol, 2003). Mediante intensos debates e desenvolvimento intelectuais (Abrahamson, 1999; Powell & Barrientos, 2002), abriu fecunda senda de estudos sobre os modernos sistemas de proteção social em países e regiões que se modernizaram mais tardiamente, como Japão e outros países do Leste Asiático e, em menor medida, também os países latino-americanos (Draibe, 1989; Barrientos, 2001; Filgueira, 2005). Além de resultados substantivos, registraram-se importantes avanços nos planos teórico e metodológico, que nos interessa destacar.

Como se sabe, foram três os critérios utilizados por Esping-Andersen para identificar e distinguir os regimes: a relação público-privado na provisão social, o grau de “desmercantilização”¹² (*de-commodification*) dos bens e serviços sociais e seus “efeitos na estratificação social”. Mais tarde, agregou outro crité-

⁸ Cujos atributos são principalmente os seguintes: o mercado como locus de uma solidariedade de base individual, a predominância do mercado na provisão social, da qual participam com menos peso a família e o Estado. Neste regime se enquadrariam países como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, a Irlanda e o Reino Unido.

⁹ Fundado em uma solidariedade de base familiar, caracteriza-se por uma provisão social na qual a família desempenha papel central em relação ao caráter marginal do mercado e à ação subsidiária do Estado, tendo ainda por referências o *status*, o mérito e a sanção de atores coletivos e corporativos diferenciados. Países como Alemanha, Itália, França e outros da Europa continental exemplificariam este regime.

¹⁰ Fundado em uma solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu locus principal, e caracterizado por uma composição da provisão social na qual o Estado desempenha papel central em relação às posições marginais da família e do mercado. Aqui se classificam tipicamente os países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia (Esping-Andersen, 1990, 1999).

¹¹ Iniciada com o pioneiro trabalho de Titmus de 1958 e ampliada por estudos como os de Marshall (1964), Briggs (1961), Rimbinger (1971), Hecho (1974), Wlenski (1975) e, já na segunda onda de investigações dos anos 1980, pelos trabalhos, entre outros, de Flora (1980), Flora e Heidenheimer (1986), Alber (1986), Ferrera (1984) e Áscoli (1984).

¹² *De-commodification* foi aqui livremente traduzida por *desmercantilização*. Outra cara do direito social da cidadania, o conceito designa o grau em que o Estado de bem-estar debilita o vínculo monetário, garantindo o direito independentemente da participação no mercado (e das tensões aí auferidas). Bens e serviços sociais perderiam, sob tal mecanismo, parcial ou totalmente, seu caráter de mercadoria (Esping-Andersen, 1999).

rio, a saber, o grau de “desfamiliarização” (*de-familiarization*).¹³ Elaborações posteriores deste autor (Esping-Andersen, 1999) e de outros ampliaram tais critérios, permitindo-nos hoje afirmar que um regime de bem-estar social corresponde às seguintes características e processos:

- Um dado padrão de provisão social, mais precisamente “ao modo combinado e interdependente como o bem-estar é produzido e distribuído entre o Estado, o mercado e a família” (Esping-Andersen, 1999: 35). Frequentemente, soma-se um quarto componente, genericamente referido como “terceiro setor” (ou setor voluntário, ou a comunidade ou as organizações da “sociedade civil”, ou enfim as organizações não governamentais, as ONGs).
- Certo modelo ou estrutura do sistema público de políticas sociais (Gough, 1999), em geral composto pelos programas de previdência social, pelos serviços de educação, saúde (mais ou menos universais); assistência social e programas (eventuais) de transferências monetárias a grupos sociais determinados.
- Um modelo ou tipo predominante de família, segundo características da estrutura familiar de poder e da divisão sexual de trabalho prevalente (Sainsbury, 1999).

- Como resultado daquelas composições e das instituições que lhes dão corpo, corresponde também a certos graus de independência ou autonomia do bem-estar das famílias e pessoas em relação ao mercado de trabalho (*de-commodification*) e em relação aos sistemas domésticos de cuidados e proteção (*de-familiarization*) (Esping-Andersen, 1999).

- Um modelo dominante de solidariedade (individual, ou baseado no mérito ou universal) e o efeito resultante em termos do grau de estratificação social, isto é, em como e em que extensão o sistema de políticas sociais traduz, reforça ou reduz as desigualdades, os interesses e o poder na sociedade (Esping-Andersen, 1990, 1999; Gough, 1999).¹⁴

¹³ Traduzido também com certa liberdade como “desfamiliarização”, o conceito de *de-familiarization* expressa o grau de redução da dependência do indivíduo em relação à família ou, inversamente, o aumento da capacidade de comando do indivíduo sobre recursos econômicos, independentemente das reciprocidades familiares ou conjugais (Esping-Andersen, 1999).

¹⁴ Gough (1999) didaticamente registra que em termos esping-andersensianos, um regime de bem-estar poderia ser equacionado como *welfare regime* = *welfare mix* + *welfare outcomes* + *stratification effect*.

- Expressando todo o anterior, corresponde também a um dado modelo de financiamento: sólido ou não; voluntário ou compulsório; de base contributiva ou fiscal (ou diferentes composições destas formas de financiamento).
 - Características e traços culturais, sistemas de valores, credos e regulações religiosas, em especial referidos à esfera familiar da reprodução social (as atividades de cuidados domésticos), à estrutura familiar de poder e à situação da mulher na sociedade, relativa ao trabalho remunerado e não remunerado (Castles, 1993; Sainsbury, 1999; Walby, 2001).
 - Idéias, interesses e forças políticas dominantes na sociedade nas distintas etapas de emergência, desenvolvimento e mudanças dos sistemas nacionais de proteção social
 - Condicionantes históricos e institucionais peculiares, segundo a compreensão de que o regime é condicionado pela trajetória (*path-dependant*), isto é, por estruturas institucionais e capacidades estatais pretéritas (*politik feilbarké*), refletindo em cada momento do tempo o poder relativo, as preferências e as decisões de diferentes grupos de interesse e coalizões políticas.
 - Influências, efeitos e impactos do sistema internacional, seja mediante processos de difusão e aprendizagem institucional, seja mediante impulsos, incentivos ou vetos que favoreçam ou inibam, nos países individualmente, o desenvolvimento, as orientações e as mudanças de seus sistemas de políticas sociais. O sistema internacional opera então como janela de oportunidade para tais processos (Esping-Andersen, 1990, 1999; Pierson, 1994; Gough, 2003; Pierson, 2003; Sabel & Zeitlin, 2000).
- Este complexo e variado conjunto de dimensões e processos amplia consideravelmente a abrangência da tipologia original, uma prova a mais da vitalidade intelectual do enfoque dos regimes. Porém, tal enfoque não esteve nem está isento das necessárias limitações próprias de toda tipologia (Powell & Barrientos, 2004; Gough, 2000; Orloff, 2003). Do ponto de vista da metodologia comparativa, os argumentos críticos freqüentemente se referem ao formalismo das definições, que dificultaria classificar os casos “difíceis” ou

“mistos” (Théret, 1998, 2002);¹⁵ ao fato de se tratar de uma metodologia estática de comparação, pouco sensível a movimentos, mutações, câmbios de modelo e de seus atributos (Esping-Andersen, 1999; Gough, 1999; Pierson, 2003; Orloff, Clemens & Adams, 2003).¹⁶ Por sua vez, as teóricas feministas, que comentaremos mais adiante, criticaram a inadequada ou ausente consideração do papel estruturante da família, da dimensão de gênero e da divisão sexual do trabalho na configuração dos regimes (Orloff, 1993, 2003; Skocpol, 1992; Lewis, 1997; O'Connor, Orloff & Shaver, 1999; Esping-Andersen, 1999).¹⁷ Finalmente, é bastante generalizada a crítica à “inaplicabilidade” destes conceitos, justificada por razões distintas: as peculiaridades ou o “excepcionalismo” do caso considerado (Skocpol, 1992; Orloff, 2003; Esping-Andersen, 1997; Miyamoto, 2003); o insuficiente grau de desenvolvimento socioeconômico do caso a considerar, ou, enfim, insuficiências ou limites dos próprios conceitos de regimes, por excessivas ou por insuficientes raízes históricas.¹⁸

Com exceção da crítica feminista, todos os argumentos se referem, em última instância, às possibilidades e limites do uso das categorias de Esping-Andersen com respeito a países ou regiões distintos dos originalmente considerados pelo autor, o que, portanto, remete o problema ao estatuto teórico e à abrangência das categorias de regime. Afinal, são aqueles três regimes uma mera construção ideal, de valor heurístico, com o auxílio da qual poderiam ser apreendidas e estudadas as mais distintas realidades? Ou cada um deles se refere a configurações históricas concretas cujas características comuns foram captadas e generalizadas a um determinado nível?

¹⁵ Théret ressalta ser esta uma dificuldade inerente à metodologia de *clusters*, construídos mediante alguns grandes tipos de equivalência que se supõem representativos do conjunto de países, devendo cada país ser classificado em uma e somente uma das classes estabelecidas. Razão pela qual emerge imediatamente o problema dos casos de difícil classificação nos regimes de Esping-Andersen, como seja o caso do Reino Unido e do Japão (Théret, 1998, 2002).

¹⁶ Não por acaso, tem sido difícil para o autor, e para outros que o tentaram, estudar as reformas recentes dos Estados de Bem-Estar segundo a mesma metodologia dos regimes e as classificações correspondentes dos países.

¹⁷ Sensível à crítica, Esping-Andersen (1999) reformulou parcialmente sua matriz analítica, atribuindo um maior peso ao corte de gênero e à economia doméstica/familiar como esfera da reprodução social, juntamente com as outras instituições da política social.

¹⁸ A crítica, curiosamente, aponta excessos, mas também carências de “historicidade”, isto é, tanto um suposto “eurocentrismo” na caracterização dos regimes como, pelo contrário, a ausência de variáveis históricas tais como traços culturais ou tradições familiares, que distinguiriam países e grupos de países ainda na região europeia.

Muito freqüentemente, os tipos elaborados por Esping-Andersen são tomados como conceitos típicos-ideais; meros instrumentos destinados à comparação, operando como referentes ou descritores de configurações possíveis do Estado de bem-estar, ou como o prisma que ilumina e ressalta aspectos distinguíveis dos mesmos (Ebbinghaus & Manow, 2001; Sainsbury, 1999). Como tal, foram utilizados em incontáveis estudos de países distintos dos da Europa, inclusive na América Latina (Draibe, 1989).

Entretanto, construções teóricas como a de Esping-Andersen e outros autores (Castles, 1993; Theoborn, 2002, 2004a, 2004b; Gough, 1999, 2000) admitem uma compreensão mais complexa e sofisticada, com maior poder explicativo. Elaboradas em um nível teórico intermediário de abstração (*middle range theory*), tais categorias não se confundem nem com categorias gerais e mais abstratas (por exemplo, a de Estado de bem-estar em geral) nem com conceitos particulares, referidos a casos ou situações concretas (por exemplo, o Estado de bem-estar francês). Ao contrário, construídos no espaço da tensa relação entre teoria e história, entre categorias gerais (abstratas) e o nível empírico, conceitos intermediários como os de regime, ao mesmo tempo que retem os atributos gerais de um fenômeno dado, captam e retêm, por generalização, atributos próprios de um conjunto dado de casos particulares. Se este é seu estatuto teórico, pode-se concluir que os tipos ou modelos elaborados com tal instrumental não constituem modelos tipo-ideais, disponíveis para uma generalizada aplicação.¹⁹

Precisamente por tais razões, o enfoque de regimes de bem-estar social contribuiu decisivamente para que fossem evitados os dois riscos mais comuns em matéria de comparação histórica, a generalização indevida e o historicismo.²⁰ Como poderia ser utilizado em situações distintas daquelas sobre as quais foram construídas as tipologias?

¹⁹ Os critérios e o processo de elaboração de Esping-Andersen não dão margem a dúvidas, já que envolvem componentes históricos tais como valores e determinações de trajetórias (*path-dependence*). São, nesse sentido, conceitos carregados de "historicidade", e, portanto, não podem e não devem ser entendidos a outras experiências, pelo menos até que seu estudo e confrontação com as originais o autorizassem. Não, por acaso, o autor foi sempre cauteloso ao classificar, por exemplo, o Japão em qualquer dos três regimes, optando por identificá-lo como tipo "misto".

²⁰ O primeiro risco se refere à postulação de leis gerais, ou de único caminho, ou etapas de desenvolvimento necessariamente seguidas por todos os países. O risco contrário diz respeito ao "historicismo" como particularização ou redução indevida, que considera a história particular de cada país como caso único, excepcional, irreduzível e resistente à análise mediante categorias de mais alto grau de generalização.

O Estado de Bem-Estar Mediterrâneo e o Estado Desenvolvidorista de Bem-Estar do Leste Asiático: pondo à prova o enfoque dos regimes?

A complexidade e a diversidade dos critérios e dimensões sugerem que o conceito de regime de bem-estar, em Esping-Andersen e outros, envolve os peculiares fundamentos sociopolíticos e as estruturas de valores de uma sociedade dada. De nenhum modo a diferenciação de regimes se reduziria a uma mera combinação de tipos de políticas sociais, que pudessem ser medidos com o 'metro do mais ou menos', com o auxílio de umas poucas variáveis quantitativas. Por outro lado, o regime é uma construção histórica, que traz consigo, nas suas instituições e formas, a história passada de embates entre classes, grupos sociais, coalizões políticas, movidos cada qual por seus sistemas de interesses e valores, atuando segundo suas distintas capacidades de apropriação de porções do bem-estar gerado e institucionalizado, em uma dada sociedade (Davis, 2001).

Como já referido, dois são os argumentos mais freqüentemente utilizados, quando se postula a impossibilidade de "aplicar" ou usar os paradigmas de bem-estar social (*welfare paradigm*) em situações distintas daquelas sobre as quais foram construídos: a especificidade, de um lado, e o insuficiente grau de desenvolvimento socioeconômico, por outro. O argumento da especificidade ou do "excepcionalismo" (Skocpol, 1992; Orloff, 2003) ou ainda do "caso único" (Esping-Andersen, 1997; Miranoto, 2003) envolve duas dimensões: de um lado, as supostamente irreduzíveis particularidades das situações históricas em relação às quais se objetiva, e por isso mesmo, a aplicação dos conceitos; de outro, as particularidades (que não se repetem) do ponto de partida sobre os quais estariam baseados os conceitos e as tipologias de Esping-Andersen, ou seja, as democracias industriais ocidentais.²¹ Não é raro que "casos difíceis", isto é, que não se adaptam muito bem aos regimes ou tipos, tenham sido classificados então como "casos mistos". Também não é raro que sejam invocadas categorias descritivas, quase sempre de muito baixo poder analítico, entre as quais podem ser citadas as categorias de "qualidade" (Skocpol, 1992),

²¹ O argumento da especificidade ou do "excepcional" pode abarcar poucos ou muitos dos fatores e dimensões indicados nos critérios de elaboração dos regimes: Estados Unidos, os países mediterrâneos, os países do Leste Asiático, os países latino-americanos foram, todos eles, em algum momento, vistos como "excepcionais".

de "hibridismo" (Esping-Andersen, 1997) ou ainda a "*vía média*" (Moreno & Sarasa, 1992; Moreno, 2000a, 2000b), destinadas a caracterizar países o grupos de países que, supõe-se, apresentaram simultaneamente características de duas ou mais classes originais.²²

Por sua vez, o argumento do grau de desenvolvimento postula a inaplicabilidade dos tipos ou paradigmas, devido, em última instância, ao insufliente nível de desenvolvimento da sociedade, da economia ou do próprio sistema de proteção social, comparado ao "desenvolvimento ótimo" alcançado nos regimes originais. São recorrentes as referências mediante as quais ganha corpo o argumento: "desenvolvimento embrionário", "incompleto", "baixa extensão do assalariamento", "altos graus de exclusão social", "baixa cobertura dos programas sociais" etc. Isso mesmo quando as evidências empíricas e as comparações históricas tenham demonstrado não haver correlação estreita entre graus de modernização (graus de industrialização, urbanização etc.) e emergência e a expansão do Estado de bem-estar social, indicando ademais a importância dos pré-requisitos internos, dos fatores políticos e dos mecanismos intencionais de difusão na "antecipação" de tal emergência.²³

Resistindo aos dois tipos de argumentos, vários autores trataram de explorar a possibilidade de construção de novas categorias de regimes e ou de tipos de Estados de bem-estar, mais sensíveis às peculiaridades históricas de países e regiões não bem enquadrados nas classificações estabelecidas, como é o caso dos países do sul da Europa e do Leste Asiático.

²² É clássica a caracterização que fez Theda Skocpol da dualidade do sistema de proteção social dos Estados Unidos (*the two-track system*), por apresentar simultaneamente características de um Estado de bem-estar do tipo paternal, que protege o homem - provedor -, e do tipo maternalista, que protege a mulher enquanto mãe. Esping-Andersen (1997) chamou a atenção para a singularidade do caso japonês, qualificando-o como "híbrido" por combinar características dos regimes liberal e conservador. Luis Moreno denomina "*vía média*" o Estado de bem-estar espanhol, que incorpora elementos tanto das tradições bismarckianas como da tradição berchidgenana (Moreno, 2000a, 2000b).

²³ Além da não-correlação entre nível/duração da industrialização e extensão do Estado de bem-estar, as evidências indicam maior relação com a urbanização que com a industrialização, assinando, por exemplo, que, na Europa, sua emergência se deu antes na Alemanha de Bismarck, menos industrializada na época que a Inglaterra e os Estados Unidos. Na América Latina, surge já nos primeiros momentos da industrialização, antes, portanto, das fases em que surgiu nos países europeus ou nos Estados Unidos. Emerge mais tardiamente no Japão do que em outros países menos industrializados do Leste Asiático (Pierson, 2003; Kuhnle & Hort, 2003). Antecipação de demandas e respostas a déficits de legitimação, são argumentos comumente utilizados por autores que criticam a intervenção de fatores políticos na precoce emergência dos modernos sistemas de políticas sociais.

Tratando dos casos dos países mediterrâneos, Castles (1993) desenvolveu a noção de "família de países", por meio da qual buscou enquadrar os países sul-europeus, dotados de características que os distinguiriam de outras "famílias", em particular pelos seus peculiares condicionantes histórico-culturais, referidos especialmente a seus sistemas de valores, às suas tradições familiares e religiosas, além das pertinentes às políticas e às instituições. Foi com tal perspectiva ampla que os sistemas de proteção social de países como Portugal, Espanha, Itália e Grécia foram, desde então, qualificados e classificados como um tipo ou regime particular, referido por meio de conceitos como "modelo de bem-estar social do sul" (Ferrera, 1996, 1997, 2000), "Estado ou regime de bem-estar mediterrâneo" (Ferrera, 1996, 1997; Moreno, 2000a), "*vía média*" de desenvolvimento do bem-estar" (Moreno & Sarasa, 1992; Moreno, 2000b).

Há aqui um claro esforço para ir além do entendimento destes casos tão somente como subtipos dos regimes previamente definidos, ou então como formas ainda não desenvolvidas, atrasadas ou incipientes dos mesmos (Rhodes, 1997; Flaquer, 2000). Ao contrário, o regime de bem-estar do sul da Europa constituiria, para os autores citados, uma configuração histórica própria, legitimamente identificada por características históricas e culturais comuns, as quais constituiriam, portanto, os fundamentos de um quarto tipo ou regime, que se agregaria aos anteriormente elaborados por Esping-Andersen.

Mais que agregar dimensões critérios de Esping-Andersen, a marca metodológica dos autores foi identificar, nos quatro países, características principais e predominantes, que redefinem o conjunto dos componentes e processos de seus sistemas de bem-estar, diferenciando-os dos outros regimes. São as seguintes as características apontadas: "a dualidade da sociedade, em relação à proteção social";²⁴ "o decisivo papel da família na provisão social (familismo)";²⁵ "a peculiar estrutura da provisão social"²⁶ e a "significativa pre-

²⁴ Dadas a grande extensão da economia informal e, mais recentemente, do desemprego, os sistemas de proteção social dos países do sul da Europa tendem a cobrir apenas uma parte da população, segmentada então entre protegidos e não protegidos.

²⁵ Referida como "familismo", a característica indica o papel desempenhado pela família no bem-estar de seus membros, por meio de transferências intrafamiliares de natureza material e imaterial, especialmente das atividades de cuidados prestadas pelas mulheres. O alto valor conferido à família e o baixo grau de individualização de seus membros expressam tal característica.

²⁶ Referência à composição específica da provisão social, que combina benefícios ocupacionais a um programa universal de saúde (além da educação básica) e à ausência de programas de assistência social e apoio familiar, sempre em estruturas organizacionais marcadas por forte fragmentação.

sença de mecanismos políticos discricionários na distribuição dos benefícios sociais²⁷ (Castles, 1993; Ferrera, 1996, 1997; Flaquer, 2000).

Ferrera (1996, 1997, 2000) e Rhodes (1997) qualificam ainda o modelo mediterrâneo com base nas seguintes características: alta fragmentação corporativa do sistema de seguridade social, internamente polarizado e bastante generoso com grupos privilegiados (funcionários públicos, por exemplo); reduzida presença do Estado e conflitiva ação de atores e instituições; forte influência da Igreja católica; persistência do clientelismo e de “máquinas de patronagem” na distribuição seletiva das transferências monetárias; um sistema universalista (não-corporativista) de saúde; gestão burocrática pouco eficiente, burocratizada e politizada.

Como se pode supor, há dissenso entre os autores sobre vários aspectos tais como a inclusão ou não da Grécia; a diferenciação interna entre os países, os ibéricos de um lado, Itália e Grécia de outro; a homogeneidade de critérios etc. (Ferrera, 2005; Ebbinghaus & Manow, 2001).²⁸ Por outro lado, as elaborações são ainda embrionárias, requerendo amplas e profundas investigações históricas. Entretanto, a tradição dos estudos “mediterrâneos” sobre o Estado de bem-estar parece não só ter se afirmado, como suas contribuições metodológicas já se mostram bastante úteis.

Os países do leste e do sul da Ásia – cujos estudos sobre o *welfare State* foram postergados por muito tempo em razão das fortes diferenças com os países ocidentais – constituem hoje outro estimulante laboratório no qual vêm sendo testadas a força e as debilidades dos regimes de bem-estar social, como instrumental para a análise comparativa. Os estudos sobre seus sistemas de bem-estar multiplicaram-se notavelmente, na última década,²⁹ ampliando-se significativamente o conhecimento sobre cada país, região e sub-regiões. Além

²⁷ Referência a características políticas da dinâmica daqueles sistemas, tais como o corporativismo, o clientelismo e as “máquinas de patronagem”, controladas por partidos políticos.

²⁸ Para Maurizio Ferrera, o sul da Europa não conforma uma região homogênea, e dificilmente os quatro países podem ser classificados em uma mesma família de nações, dadas as suas diferenças. Ainda assim, haveria entre eles suficientes evidências de similaridades e experiências compartilhadas, que justificariam sua aproximação, nas análises comparadas especialmente sobre os Estados de bem-estar (Ferrera, 2005).

²⁹ Segundo os analistas, os estudos foram motivados sobretudo pelo extraordinário crescimento econômico do Japão e dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) do pós-guerra em diante; pela particular combinação de dinamismo econômico e coesão social, pelos resultados sociais importantes (em especial em educação, saúde, além dos baixos níveis de criminalidade) e por um baixo nível do gasto social (Goodman, White & Kwon, 1998).

de abordar as particularidades culturais, tais estudos destacaram, naquelas experiências, a peculiar relação entre desenvolvimento econômico e política social, relação retratada por muitos como a “dimensão desenvolvimentista” dos Estados de bem-estar ali construídos (Esping-Andersen, 1997; Goodman, White & Kwon, 1998; Gough, 1999, 2000; Kuhnlé, 2002; Holliday, 2000; Kwon, 1997, 1999, 2002, 2003; Aspalter, 2001; Chang, 2002; Peng & Wong, 2002; Uzunhashi, 2003; Miyamoto, 2003; Kim, 2005; Kuhnlé, 2002; Davis, 2001).

Com pequenas diferenças, os autores tendem a concordar serem os seguintes os atributos básicos de seus sistemas de proteção social: a predominância dos objetivos do crescimento econômico sobre os sociais, retratada nos modestos níveis do gasto social (Kwon, 2003; Peng & Wong, 2002); o papel relativamente reduzido do Estado na provisão social, sendo maior a participação da família, das empresas e das organizações filantrópicas (Kwon, 1999, 2002, 2003); os reduzidos direitos sociais universais e o direcionamento da proteção social apenas aos trabalhadores assalariados dos setores público e privado; e finalmente a posição central da família como valor e referência, promovendo a independência dos seus membros em relação ao Estado.³⁰

Entre tais características, destaca-se a especificidade da articulação entre política econômica e política social, mais precisamente a incorporação da política social à estratégia estatal de desenvolvimento econômico, tendente a canalizar recursos da seguridade social para os investimentos em infra-estrutura (Goodman & White, 1998; Kwon, 2003). Dadas estas peculiaridades comuns, grande parte dos autores considera o sistema de proteção social do Leste Asiático como um quarto ou quinto tipo ou regime de bem-estar, qualificando-o por exemplo como “Estado produtivista de bem-estar” (Holliday, 2000), ou “Estado desenvolvimentista de bem-estar” (*developmental welfare State*) (Gough, 1999, 2000; Kuhnlé, 2002; Chang, 2002; Kwon, 2002).

Além dos positivos avanços do conhecimento, os dois grupos de estudos aqui comentados vêm desenvolvendo metodologias e conceitos especialmente

³⁰ Os primeiros estudos desenvolveram-se com uma visão positiva do orientalismo, enfatizando as tradicionais virtudes do “sistema confuciano de bem-estar” (Jones, 1993) – relativas ao papel da família e da filantropia privada, sempre com o objetivo de evitar a dependência do Estado – e, no plano dos valores, os princípios de solidariedade não igualitária, da subsidiariedade, da hierarquia e da ordem. Na segunda metade dos anos 1990, uma nova onda de estudos, em diálogo mais próximo com o enfoque dos regimes e em perspectiva mais crítica quanto às “vantagens” do confucionismo, orientou-se por análises mais integradas das variáveis culturais, econômicas, sociais, políticas e institucionais.

interessantes para investigações similares em outros países e regiões, especialmente para o estudo do Estado de Bem-Estar na América Latina.³¹ Entretanto, a dimensão histórica e temporal não parece esgotar-se no enfoque dos regimes, claramente limitado quando se trata de captar características da dinâmica do Estado de Bem-Estar social, na sua relação com a estrutura social. Enfrentar tal desafio pareceria ser o passo intelectual de autores que buscam em renovadas versões das teorias da modernização e do desenvolvimento o instrumental analítico adequado para o tratamento histórico e integrado dos processos de transformação econômica e desenvolvimento social das sociedades modernas.

Raízes Históricas dos Tipos e Regimes de Bem-Estar: distintas rotas da modernidade

Tal como aqui é entendido, o Estado de Bem-Estar é um fenômeno histórico moderno, isto é, as instituições da política social acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas em sentido preciso. Ao provocar a migração de grandes massas humanas do campo para as cidades, tal processo introduz desequilíbrios e mesmo destruição das comunidades locais, de seus sistemas culturais e familiares, de seus tradicionais mecanismos de proteção social.

Mas tal processo traz também consigo formas institucionais novas que, a longo prazo, evitam ou reduzem a anomia em sociedades que se modernizam. Típicas da segunda metade do século passado, as instituições do moderno sistema de proteção social constituem em países de desenvolvimento tardio o principal instrumento de compensação ou reequilíbrio, já que seus sistemas de segurança social, educação e outros serviços sociais viabilizam o trânsito e a incorporação das massas rurais na vida urbana na condição: salarial.

Como compreender tal processo e, mais ainda, como capturar as diferentes situações históricas, sem cair nos conhecidos desvios e generalizações

mecanicistas da clássica teoria da modernização³² ou nas suas várias traduções quantitativistas?³³ Incorporando a crítica a tal teoria, o ressurgimento contemporâneo da problemática da modernidade³⁴ coloca em outros termos a investigação histórica sobre o Estado de Bem-Estar, tratando de identificar desde suas origens as variadas rotas seguidas por grupos de países na sua transição para a modernidade.

Göran Therborn, no seu ambicioso estudo *European Modernity and Beyond: the trajectory of European societies 1945-2000* (Therborn, 1995), examina as raízes das características regionais em quatro diferentes rotas de transição, segundo as condições e temporalidades com que cada região se incorporou ao processo geral de modernização capitalista (Therborn, 1995, 2004b): a “rota europeia endógena”,³⁵ as “sociedades de colonos nos Novos Mundos” (em suas vertentes de “colônias de genocídio e colônias de assentamento”),³⁶ a “zona colonial da África e da maior parte da Ásia”³⁷ e os “países de modernização reativa, induzida desde o exterior”.³⁸

Elaboradas segundo critérios próprios da dinâmica histórica, as rotas retemem às configurações histórico-institucionais presentes no ponto de partida

³² Resumidamente, o núcleo de tal teoria é o processo de mudança de um a outro modelo de sociedade, ao longo do qual sociedades “agrícolas tradicionais” – marcadas por estrutura social pouco complexa e pouco alterada no tempo, nas quais predominam a família estendida e relações parentais entre as pessoas – se transformam em “sociedades urbano-industriais” – de estrutura social diversificada e complexa, na qual predominam a família nuclear e relações secundárias, mediadas por instituições, sociedades que se destacam ainda pelo seu dinamismo, isto é, por estarem frequentemente submetidas às inovações e à mudança. Em coerência com tais portulacos, o Estado de Bem-Estar social tendeu a ser analisado segundo a “lógica da convergência”, como se guardasse relações quase automáticas com os processos sociais maiores, a urbanização, a industrialização, a transição demográfica, a estruturação de classes, o regime salarial e a nova institucionalidade do Estado que os acompanhavam (Amenta, 2003).

³³ Com base em supostos gerais e nas abstrações da teoria da modernização, nada mais natural que ‘medir’ as diferenças de níveis de desenvolvimento entre países mediante algumas variáveis socioeconômicas e com o auxílio do ‘metro’ do contínuo tradicional-moderno, rural-urbano ou outros.

³⁴ Referimo-nos especificamente às teorizações no campo da história econômica e social, particularmente no debate sobre a “história global” e o entrelaçamento de distintos processos e tempos de modernização (Chakrabarty, 2000; Therborn, 2004a, 2004b; Coats, 2005).

³⁵ Na qual as forças da modernidade e da antimodernidade eram ambas internas, mobilizadas pelos processos da industrialização, urbanização, a transição demográfica, a secularização, além das novas instituições da democracia parlamentar, da centralização e da intervenção estatais.

³⁶ Na qual as forças da modernização atuam simultaneamente contra as populações indígenas locais e contra o tradicionalismo de seus países de origem. Aqui se incluem as Américas do Norte e do Sul à qual a modernidade chegou de fora, em geral pela porta do fuzil, mas logo se voltou contra os conquistadores coloniais.

³⁷ Países cujas elites, desafiadas e ameaçadas por potências imperiais externas, importaram seletivamente os modelos de modernidade do exterior (por exemplo, o Japão).

³¹ Em outros trabalhos, buscamos demonstrar, por exemplo, a fertilidade analítica do conceito de Estado desenvolvimentista de Bem-Estar social, retomando o debate latino-americano sobre o tema e propondo o conceito de Estado latino-americano desenvolvimentista de Bem-Estar social como o conceito-chave para captar, ao longo do século XX, as especificidades dos sistemas de proteção social da região, obviamente com a devida atenção para as diferenças que guardam entre si (ver Draibe & Risco, 2007).

do processo de modernização, quando se embatem forças pró e contra a modernidade. Já também se enraízam características distintas dos futuros sistemas de bem-estar. De particular utilidade é a sugestão do autor sobre o entrelaçamento entre instituições tradicionais de proteção social e as novas instituições que começam a se construir, com a modernização. Entre as primeiras, destaca e explora, com ricas sugestões, os tradicionais sistemas de regulação familiar e demográfica, confrontados com os sistemas e tradições que trazem consigo os “modernos”.

As interessantes elaborações de Therborn foram exploradas com relativo êxito por Ian Gough (1999, 2000), que tratou de estabelecer relações entre os padrões de modernização e as atuais configurações dos Estados de bem-estar. Do mesmo modo, Draibe e Riesco (2007) exploraram esta vertente em relação à América Latina.

As Dimensões de Família e Gênero do Estado de Bem-Estar: desenvolvimentos teóricos recentes

Sabidamente, gênero e família são dimensões constitutivas do Estado de bem-estar. Definem suas estruturas, interferem em seus efeitos e impactos e, ao mesmo tempo, são afetadas por eles. De um ponto de vista dinâmico, é importante reconhecer que mudanças nas estruturas das famílias e na situação social da mulher acompanham de perto as mudanças nas estruturas e dinâmicas do Estado de bem-estar. Por outro lado, do ponto de vista comparativo, as variedades de tipos e regimes de Estado de bem-estar tendem a refletir também as variações das estruturas familiares e da situação social das mulheres.

É nesta perspectiva que se examinam, nesta seção, as contribuições da produção teórica contemporânea para a análise comparada dos regimes de bem-estar.

Família, Gênero e Estado de Bem-Estar: dimensões e conceitos

Família e gênero se assentam em uma base conceitual comum, com relação aos sistemas de políticas sociais: a esfera doméstica da reprodução social e a divisão sexual do trabalho que a fundamenta. Em termos contemporâneos, tal porção da reprodução social abarcaria as atividades de procriação, a alimentação, os cuidados de proteção física dos membros dependentes, crian-

ças, idosos, portadores de deficiências, assim como o acesso a recursos e ativos sociais, econômicos e simbólicos, internos e externos à instituição familiar. Para facilitar a referência futura, denominaremos cuidados domésticos a este conjunto de tarefas e atividades.

O papel da família na provisão social foi enfatizado já nas primeiras levadas de estudos comparados sobre o *welfare State*, em especial nas abordagens fundadas na sociologia histórica e nas várias versões das clássicas teorias da modernização. Muito resumidamente, pode-se afirmar serem dois os argumentos principais: o reconhecimento de que, desde tempos imemoriais, a família cumpre funções cruciais na reprodução, desenvolvimento e socialização de seus membros e, em segundo lugar, o entendimento de que o longo ciclo histórico de transição das sociedades tradicionais às sociedades modernas e contemporâneas registra significativas mudanças na porção da reprodução social que se mantém sob responsabilidade familiar. Reduções em tal participação se dariam na medida em que fossem sendo transferidas a outras instituições da sociedade as funções e tarefas antes realizadas exclusivamente no espaço familiar ou na comunidade de entorno (Gough, 1979; Flora & Heidiheimer, 1981; Flora, 1986; Therborn, 1985).

Mais tarde foi o reconhecimento do papel constitutivo da relação de gênero nas estruturas e efeitos do Estado de bem-estar, processo intelectual que resultou, aliás, da crítica feminista à teorização dos “regimes de bem-estar” de Esping-Andersen (Skocpol, 1992; Lewis, 1992; Sainsbury, 1994, 1999; Ohloff, 1993, 1996; Ohloff, Clemens & Adams, 2003).³⁹ Muito sinteticamente, são os seguintes os argumentos manejados pelas teóricas feministas, nas suas leituras e narrativas críticas sobre as tipologias dominantes.

Do ponto de vista da provisão social, os sistemas de proteção social se exigem sobre uma dada divisão sexual do trabalho, que reflete, na realidade, a estrutura de poder predominante nas famílias. O patriarcado, ou a família patriarcal, constitui o modelo típico de família, fundado na superioridade hierárquica do homem sobre a mulher e reforçado ainda pela legislação e pelas tradições relativas ao matrimônio.

³⁹ Ohloff (1996) e Walby (2001) minimizam tal crítica, recordando que, embora não central, a dimensão de gênero sob a forma família ocupava importante espaço nas tipologias de Esping-Andersen, em especial na sua caracterização dos regimes liberal e conservador.

Em tal estrutura de poder e divisão sexual do trabalho, a posição social da mulher tende a se fixar sob o primado de dois princípios: o “princípio da manutenção”, ou seja, a regra pela qual cabe ao homem (por isso mesmo, o homem provedor) a responsabilidade pela manutenção da mulher e da família, e o “princípio dos cuidados domésticos”, isto é, a regra pela qual cabe à mulher a responsabilidade pelas atividades de cuidados dos filhos, esposo, membros mais velhos, dependentes e/ou enfermos etc. (Sainsbury, 1999). Ora, se se considera que, em termos da economia capitalista, as atividades de cuidado doméstico constituem trabalho não remunerado, pode-se concluir que sob as instituições capitalistas da proteção social, isto é, sob o Estado de Bem-estar, a oferta de bens e serviços sociais se apóia em uma dada composição de trabalho remunerado e trabalho não remunerado,⁴⁰ cabendo preponderantemente à mulher a realização deste último.

Como pensar, nestas condições, a evolução do Estado de Bem-estar e, sobretudo, suas variações nacionais? O processo de elaboração das tipologias clássicas de Estado de Bem-estar, segundo a argumentação das teóricas feministas, privilegiou a relação Estado-mercado, as dimensões econômicas, institucionais e políticas e, especialmente no caso de Esping-Andersen, os processos de estratificação social e desmercantilização dos bens e serviços sociais. Ao deixar de lado as dimensões familiares e de gênero, tal elaboração teria também deixado de considerar fatores explicativos cruciais para o entendimento tanto da evolução e mudança do *welfare State* ao longo do tempo, quanto da sua variação nas distintas experiências nacionais. Fatores como os valores ético-culturais e ideológicos; as representações sociais de feminilidade/masculinidade e maternidade; as estruturas de obrigações e deveres para com os membros mais velhos e menores; a desigual distribuição sexual do tempo de trabalho, todos eles se traduziram e se materializaram, no plano das políticas sociais, nas desigualdades entre homens e mulheres quanto aos direitos e ao acesso aos programas e benefícios sociais, enfim, na definição da própria cidadania (Orloff, 1996). Em razão de limitações intelectuais como estas, as referidas tipologias puderam captar, no melhor dos casos, um tipo único de Estado

de Bem-estar. O tipo do homem provedor/mulher cuidadora, revelando-se teoricamente insensíveis a outros modelos, às mudanças nos padrões predominantes, assim como aos processos geradores de mudanças.⁴¹

Partindo de tal constatação, a vertente feminista de estudos sobre o Estado de Bem-estar deu lugar a uma volumosa e bem disseminada produção intelectual, ainda que heterogênea, dividida em incontáveis correntes e orientações. É também indiscutível o êxito com que impactou as teorias prévias que, explícita ou implicitamente, passaram a incorporar as dimensões de gênero e família em suas formulações.⁴²

Para a análise comparada dos Estados de Bem-estar, a contribuição dos estudos feministas é definitiva. Afastando-se de posições simplistas, negativas e mecanicistas que eventualmente marcaram as primeiras ondas de estudos feministas sobre o tema, a literatura contemporânea defende com argumentos convincentes que:

- As relações entre gênero e família, de um lado, e instituições da política social, de outro, são biunívocas. Os efeitos e impactos são mútuos e assim devem ser analisados.⁴³
- As mulheres se relacionam com o Estado sob distintos perfis e uma multiplicidade de relações: como cidadãs, como esposas dependentes de marido, como mães, viúvas, mulheres sós com responsabilidade de chefia de família, trabalhadoras assalariadas, clientes e/ou consumidoras (Sainsbury, 1996). Dinamicamente, agem como atores, agentes e/ou sujeitos da ação social (Orloff, Clemens & Adams, 2003; Korpi, 2000).
- Igualdade e identidade polarizam as demandas das mulheres por reconhecimento e direitos, projetando uma matriz de tensão ou contradição nem sempre passíveis de solução (Pateman, 1988;

⁴¹ Lewis (1992) argumenta que a desigual divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado rompe com as fronteiras da “mercantilização” e “desmercantilização”. Segundo a autora, do ponto de vista da mulher, a cidadania social e a autonomia se apoiam em processos distintos, entre eles a “desfamiliarização” das atividades de cuidados domésticos.

⁴² Bem conhecida foi a reação de Esping-Andersen às críticas das feministas. Em trabalho posterior, o autor incorporou, ao lado da desmercantilização, os graus de desfamiliarização como atributos distintivos dos regimes (Esping-Andersen, 1999).

⁴³ Lais relativas ao matrimônio, à política familiar e às instituições da política social produzem efeitos na situação da mulher, nas relações e papéis de gênero, mas os efeitos do Estado podem ser tanto negativos como positivos, em relação à emancipação feminina (Sainsbury, 1996).

⁴⁰ Além dos bens e serviços da oferta pública universal.

Sainsbury, 1996; Orloff, Clemens & Adams, 2003).⁴⁴ Se as mulheres querem ser reconhecidas como cidadãs, portadoras de direitos iguais aos dos homens, demandam também, e cada vez mais, o reconhecimento da diferença, ou seja, da sua identidade específica, especialmente dos seus direitos reprodutivos como mães.

• Em relação ao trabalho, as mulheres se encontram em uma desigual e contraditória situação: os trabalhos de cuidado são realizados praticamente só por elas, sem remuneração; no mercado de trabalho sofrem discriminação de salário e de posições. A distribuição do tempo de trabalho entre trabalho não remunerado (cuidados domésticos) e trabalho remunerado tende a ser tensa, mas não definitivamente contraditória, dependendo de políticas de conciliação por parte do Estado.⁴⁵

• As políticas sociais para as mulheres e as famílias obedecem a duas vertentes: as que enfatizam a equidade, favorecendo a participação da mulher no mercado de trabalho em condições idealmente iguais às do homem, e as que enfatizam a diferença, favorecendo a permanência da mulher junto à família e no desempenho de cuidados domésticos. Medidas conciliatórias podem minimizar a contradição entre os dois tipos.⁴⁶

• Entre as estratégias de conciliação, está o reconhecimento do trabalho de cuidados como trabalho decente (Standing & Daly, 2001), como interação humana de qualidade (Williams, 2003), que requer remuneração e/ou apoio em programas como o de renda mínima universal (Fraser, 1994).

⁴⁴ A tensão (ou o *Wohlschmerz* alemão, segundo Carole Pateman) assim se expressava: ou a mulher se iguala ao homem, como cidadã plena, o que de fato não se pode lograr nas estruturas patriarcais da família e sob a norma salarial "masculina", ou segue a carga do trabalho doméstico, que não conta para a cidadania e ademais a mantém marginalizada no mercado de trabalho (Pateman, 1988).

⁴⁵ A transição para a esfera pública de parte dos trabalhos de cuidados domésticos, simultaneamente a um maior equilíbrio na distribuição dessas atividades no interior da família, pareceria ser a alternativa que permitiria ir além da dicotomia igualdade-diferença (Korpi, 2000), junto com políticas de mercado de trabalho facilitadoras da conciliação entre trabalho remunerado e cuidados domésticos.

⁴⁶ Políticas que favorecem a participação da mulher no mercado de trabalho (políticas de "desfamiliarização") e políticas que favorecem a permanência da mulher nos cuidados domésticos (políticas conservadoras pró-família) produzem impactos distintos segundo os tipos, a composição, e os ciclos das famílias: segundo a condição de esposa, viúva ou só da mulher, segundo a chefe das famílias; a presença e idade dos filhos etc. (Miller, 1996; Maza & Möller, 2004).

Provavelmente, o mais ambicioso objetivo dos estudos feministas foi o de fundar em seus conceitos e categorias específicas uma nova tipologia de Estados ou regimes de bem-estar. Se, a princípio, se tratava de identificar traços ou variações dentro dos regimes gerais — por meio de conceitos tais como patriarcal, maternalismo,⁴⁷ ou uma combinação destes —,⁴⁸ posições contemporâneas bem mais radicais tratam, no limite, de substituir as tipologias criticadas por novas, fundadas em categorias de gênero.⁴⁹ Certamente, as teorizações sobre os regimes de bem-estar na ótica de gênero não lograram se constituir em alternativas consistentes às tipologias que criticavam, limitação aliás admitida por várias teóricas feministas (Orloff, 2003; Sainsbury, 1999; Walby, 2001). E dificilmente poderiam sê-lo, enquanto mantivessem longe de suas considerações as relações Estado-mercado, o trabalho assalariado, a estrutura social, os processos de mercantilização e estratificação social, ou seja, as relações estruturantes e determinantes não somente da economia, mas em geral da sociabilidade capitalista, terreno social no qual se armaram e se redefiniram as estruturas do Estado de bem-estar. Levada a suas últimas consequências, tal separação apontaria, na verdade, para a impossibilidade de qualquer diálogo com as tipologias de regime de bem-estar, alternativa aliás defendida por correntes feministas radicais, de orientação culturalista extremada.

⁴⁷ De modo pioneiro, a tradição nórdica de estudos feministas elaborou dois modelos ideais-típicos opostos, diferenciados segundo seus efeitos negativos ou positivos sobre a posição da mulher em termos de benefícios sociais: o Estado de bem-estar patriarcal e o Estado de bem-estar favorável às mulheres (Larsen, 1996). Com o foco em objetivos e estratégias, os modelos arqueológicos mãe-esposa e de igualdade de sexo são de uso generalizado (Daine-Richard, 2001). Eirin Larsen (1996) faz uma boa resenha da evolução histórica dos estudos feministas sobre ideologia e políticas maternalistas. De especial interesse é o seu resumo da interpretação maternalista do Estado de bem-estar elaborada por Theda Skocpol, e o debate que gerou no meio acadêmico feminista, em especial sua discussão com Linda Gordon.

⁴⁸ O trabalho de Skocpol foi pioneiro na demonstração da dualidade do sistema estadunidense de proteção (*the two-tier* ou *the two-track system*) e de que tal estilo de políticas resultou do ativismo exitoso de mulheres reformistas, mobilizadas por valores do maternalismo e demandas de cidadania baseada em suas capacidades como mães responsáveis pelo cuidado de seus filhos, enfatizando, portanto, as diferenças mais que a igualdade com o homem. Por outro lado, a autora enfatiza que jamais se materializou nos Estados Unidos um Estado de bem-estar puramente maternalista (Skocpol, 1992; Orloff, 1996).

⁴⁹ Criticando o procedimento de meramente adicionar dimensões de gênero às tipologias correntes, Lewis e Oshet (1991) definem o regime de bem-estar, em geral, como o "modelo do homem provedor" (MHP), que diferenciam em seguida em forte (MHPF), moderado (MHPM) e débil (MHPD), de acordo com o "grau de incidência" dos atributos do modelo em cada país. Com base em investigações empíricas, Lewis (1992) classificou a Irlanda e o Reino Unido como MHP Forte, a França como MHP Moderado e a Suécia como MHP Débil. Em trabalho posterior, a mesma autora (Lewis, 1997) propôs o conceito de "regime de cuidados domésticos", afirmando a centralidade do trabalho doméstico não remunerado na identificação das variações do Estado de bem-estar.

Mais recentemente, a possibilidade, mesmo que difícil, de integrar categorias de gênero aos tipos de regimes de bem-estar foi explorada de modo destacado por Ann Schola Orloff (1993, 1996). Considerando de início a tripla base da provisão social – o Estado, o mercado e a família –, a autora propõe quatro critérios para a identificação das “lógicas de gênero” nos distintos regimes de bem-estar: a situação do trabalho não remunerado; a diferenciação e a desigualdade de gênero na estratificação social, gerada por diferenças no plano dos direitos; o acesso ao mercado de trabalho remunerado e a capacidade de formar e manter autonomamente a família.⁵⁰ Alternativas conceitualmente sofisticadas foram também buscadas por autores que tentam integrar de modo sistemático as dimensões de gênero e as categorias gerais dos regimes, valendo-se de outras categorias de nível intermediário, como a de *gender policy regime*.⁵¹ Diane Sainsbury (1994, 1999) distingue três tipos-ideais de *policy gender regimes*: o do homem provedor, o dos papéis separados por gênero e o do indivíduo provedor-cuidador.⁵² A alta capacidade analítica dos conceitos pode ser comprovada na competente identificação de diferenças significativas entre países anteriormente classificados pelas tipologias correntes em um mesmo regime de bem-estar social, como era o caso dos países nórdicos (Sainsbury, 1999).⁵³

⁵⁰ Este último critério – capacidade de formar e manter autonomamente a família – parece particularmente interessante por sugerir a possibilidade de se estimar o grau de independência do chefe da família, mulher ou homem, independentemente das variadas formas que podem fundamentar tal independência: trabalho remunerado, transferências monetárias baseadas em direitos, ou outras.

⁵¹ O *policy gender regime* se define pelo conjunto dos seguintes atributos diferenciais: a divisão sexual do trabalho (homem provedor/mulher cuidadora); igualdade ou diferença de gênero na definição do *entitlement*, o recipiente do benefício (se o chefe da família, ou o homem provedor, ou a mulher cuidadora, ou cada um dos indivíduos, sejam os dependentes, sejam os autônomos); regras e incentivos fiscais (base matrimonial ou individual da taxaço de impostos, com ou sem deduções dos gastos familiares); políticas salariais e de emprego; esfera pública/privada dos serviços de cuidados; remuneração ou não das atividades de cuidadas etc. (Sainsbury, 1999).

⁵² Em Sainsbury (1999), o *male breadwinner regime* se baseia em uma estrita divisão sexual do trabalho, no modelo do homem provedor e no princípio da manutenção. Já o regime de papéis separados por gênero se apóia igualmente na estrita divisão sexual do trabalho, mas se organiza segundo os dois princípios, o de manutenção e o de cuidadas, reconhecendo, neste último, os direitos da mulher como cuidadora (direitos reprodutivos e de mães). Diferentemente, o regime do indivíduo provedor-cuidador se apoiaria em funções compartilhadas por homens e mulheres tanto como provedores quanto como cuidadores, e em iguais direitos fundados em sua condição de cidadão. Em trabalho anterior, a autora trabalhou apenas com o primeiro e o último dos modelos referidos (Sainsbury, 1994).

⁵³ O instrumental dos *policy gender regimes* permitiu a Sainsbury (1999) identificar importantes diferenças de gênero entre os países escandinavos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia) – qualificados, todos eles, entretanto, como regimes social-democratas de bem-estar, segundo a tipologia de Esping-Andersen.

Vale mencionar ainda outras correntes feministas que se dedicaram exatamente a explorar, em maior profundidade, as relações entre Estado de bem-estar e os *gender regimes*, concluindo em geral que as dimensões de gênero recortam ou fragmentam os vários tipos ou regimes de bem-estar. Em outras palavras, as lógicas de gênero (ou os regimes de bem-estar de gênero) nem sempre coincidem com os tipos ou regimes gerais de bem-estar, mesmo quando estes tenham sido requalificados na perspectiva de gênero, nos moldes de Esping-Andersen (pelos graus de desfamiliarização).

Entretanto, afirmam, a distribuição dos atributos de um ou outro padrão não é absolutamente aleatória, obedecendo antes a certos padrões de coerência, dadas a base empírica e certas definições comuns às duas configurações, a de regime de bem-estar e a de regime de gênero. Coerências que podem ser identificadas, ainda que não simultaneamente, nos vários planos da cultura, dos valores, da ideologia, assim como nas próprias políticas públicas ou ainda nos efeitos cruzados entre atributos do regime de bem-estar, tradições e políticas familiares, padrões e relações de gênero etc.

Por exemplo, Walby (2001) caracteriza o regime de gênero mediante a trama de atributos relacionados a emprego, trabalho não remunerado, Estado, violência masculina, sexualidade e, especialmente, as características culturais, entre elas as ideologias relacionadas a família e gênero. Ora, estas não são, afinal, as mesmas características que também e simultaneamente distinguem os regimes de bem-estar? Pois então, ainda que não se esgotem um no outro, os regimes de bem-estar e os regimes de gênero se interpenetram. Para Sainsbury (1999), tal interpenetração é real, ocorrendo principalmente por meio dos princípios de direitos que definem os regimes de bem-estar – os princípios de manutenção; cuidados domésticos; necessidade; trabalho/situação profissional; cidadania/residência –, assim como os efeitos que produzem sobre as relações de gênero e as estruturas de demanda que engendram (Sainsbury, 1999). Reações que autorizam a autora a afirmar que o *policy gender regime* varia segundo o regime de bem-estar e ainda segundo a distância que um determinado país guarda em relação ao regime sob o qual se classifica.

As tipificações de gênero, como lógicas ou como regimes, enfrentam também as conhecidas limitações do formalismo e das generalizações ideológicas. Enfrentam com dificuldades os casos específicos, discordantes ou de-

privados, e ademais se mostram insuficientes quando se trata de entender, nos estudos comparados, as relações causais – o porquê das diferenças, para dizê-lo rapidamente –, ou quando se trata de explicar a mudança entre regimes ou no interior de um mesmo regime.

A busca das raízes históricas das diferenças de gênero e família nos sistemas de políticas sociais, conjuntamente com a investigação dos fatores dinâmicos que impulsionam as mudanças, abriram uma nova frente de pesquisa histórica para os estudos comparados dos regimes de bem-estar. Curiosamente, foram em parte os estudos feministas, e suas fecundas contribuições, que motivaram as novas linhas de investigação, apoiadas também, diga-se de passagem, nas tradições de estudos históricos comparados em antropologia, demografia e sociologia.

Sistemas de Famílias e Tipos de Estado de Bem-Estar: raízes históricas dos sistemas de proteção social

O conhecimento acumulado pelos estudos de gênero e outros mostrou, entre outras coisas, que a família é parte inseparável das estruturas do Estado de bem-estar. Que os sistemas familiares são complexos, envolvem aspectos econômicos, morais, culturais, religiosos, todos eles com fortes correspondências em regras, normas e instituições que presidem a estruturação familiar. Por isso mesmo, mudanças nas estruturas familiares tendem a ser lentas, quase seculares. É de esperar, portanto, que o conhecimento sobre os Estados de bem-estar indague também sobre suas mais remotas raízes, suas configurações socioculturais originais, entre elas a instituição familiar:

Esta é, aparentemente, a agenda de Therborn (2002, 2004a, 2004b), quando busca conhecer distintas configurações históricas das famílias, ou os sistemas familiares, como os denomina, tal como se apresentavam no início do processo de modernização, para em seguida examinar seus ciclos de mudanças ao longo do século XX. Sua metodologia⁵⁴ lhe permite identificar cinco sistemas familiares e dois sistemas intersticiais, a saber: “a família cristã europeia”,

própria da Europa e dos assentamentos europeus de ultramar;⁵⁵ “a família islâmica” da Ásia Ocidental e da África do Norte;⁵⁶ “a família hinduísta” da Ásia do Sul;⁵⁷ “a família confuciana” da Ásia Oriental – Japão, Coreia, Vietnã, China⁵⁸ e “o conjunto familiar da África Subsaariana”.⁵⁹ Classifica ainda dois sistemas intersticiais, que resultam da interação de dois ou mais dos anteriores: “a família do Sudeste Asiático” (Sri Lanka, Filipinas, Myanmar, Tailândia, Malásia, Indonésia, Vietnã do Sul)⁶⁰ e “o modelo familiar crioulo”, das Américas⁶¹ (Therborn, 2004b).

Os sistemas familiares guardam relação com as rotas de modernização; por outro lado, as relações intergeracionais das famílias costumam localizar-se no centro do embate entre modernidade e antimodernidade (Therborn, 2002).

Para os estudos comparados sobre o Estado de bem-estar, a linha de investigação aberta por Therborn parece vital. Inscritos na tradição das análises integradas e históricas da sociedade, conceitos como o das rotas da

⁵⁴ Caracterizada pela regulação laica (ou semi-laica) das relações familiares; matrimônio contratual, monogâmico, com livre escolha do par; parentesco bilateral; ausência de obrigação com os ancestrais; avaliação moral negativa da sexualidade como tal (Therborn, 2004b).

⁵⁵ Caracterizada pela regulação por meio de lei sagrada das relações de família; matrimônio contratual, polígama masculina delimitada, superioridade masculina (pertencimento patrilinial dos filhos, divórcio por repúdio da mulher); proteção das mulheres (capacidade legal, direitos de propriedade e herança das filhas); sexualidade regulada pela ordem marital (com variações segundo as correntes do islamismo) (Therborn, 2004b).

⁵⁶ Caracterizada pela regulação por lei sagrada das relações de família (hinduísmo); matrimônio por lei sagrada, indissolúvel e monogâmico, obedecendo a acordos por regras de endogamia de casta e exogamia de linhagem; família patriarcal de estrutura patrilinial extensa, incluindo os filhos casados, com propriedade comum (Therborn, 2004b).

⁵⁷ Caracterizada por regulação por lei sagrada das relações de família (confucionismo); matrimônio contratual, dissolúvel (por acordo mútuo ou por iniciativa do esposo); família patriarcal, de linhagem patrilinial extensa (China) ou troncal (Japão), organizada por fortes relações intergeracionais, veneração dos anciãos, valor das obrigações familiares e visão instrumental masculina da sexualidade (Therborn, 2004b).

⁵⁸ Conjuntos de famílias regulados por sistemas e normas; matrimônio por alianças com pagamentos de bens pela noiva; polígama em grande escala, fecundidade valorizada; herança entre gerações e membros do mesmo sexo; culto aos anciãos e ancestrais. (Variantes: o subsistema da Costa Ocidental, com notável autonomia socioeconômica intermarital da mulher, e o do Sudeste e Centro-Oeste muçulmano, estritamente patriarcal. Entre os dois, se localiza a área matrilinear da África Central) (Therborn, 2004b).

⁵⁹ Caracterizada pelo pluralismo religioso; matrimônio regulado por regras flexíveis de seleção do par e de divórcio; estrutura familiar patriarcal, laços de parentesco bilateral (Therborn, 2004b).

⁶⁰ Caracterizado por resultar da interpenetração entre o patriarcal europeu cristão dos colonizadores e as estruturas familiares das duas classes dominadas, os indígenas e os escravos negros (variantes indo-crioula e afro-crioula); marcado pela dualidade de regras matrimoniais, por forte proporção de pares informais e accentuada proporção de filhos fora do casamento (Therborn, 2004b).

⁵⁴ Inspirado na análise institucionalista, o autor privilegia três dimensões para a identificação dos sistemas de famílias: o poder familiar interno (o patriarcal e suas variações), a regulação da ordem sexual (o matrimônio, a coabitação e os limites entre sexualidade marital e não marital) e o comportamento da fecundidade (Therborn, 2004b).

modernização e o de sistemas familiares contribuem para superar, pelo menos em parte, o formalismo das tipologias de regimes, oferecendo ainda uma interessante alternativa à compreensão de suas origens e dinâmica.

Com respeito à América Latina, as investigações do autor constituem ainda importante ponto de partida para a caracterização das estruturas familiares (Therborn, 2004a, 2004b, 2002).

Observações Finais

Mais que conclusões, estas notas finais chamam a atenção para o objetivo do trabalho aqui apresentado: estimular e promover estudos futuros sobre os Estados de bem-estar social na América Latina, convenientemente em investigações entrelaçadas em terreno conceitual amplo e comum, ou seja, no campo da análise internacional comparada sobre as formas e tipos de Estados de bem-estar.

Ninguém desconhece as grandes dificuldades que enfrenta um tal tratamento do tema. Entretanto, como pretendemos ter demonstrado ao longo do texto, o desenvolvimento recente das teorias sobre tipos e regimes de Estados de bem-estar possibilita precisamente resgatar os traços específicos com que emergem as modernas instituições da proteção social em diferentes regiões do mundo, e em distintos momentos das suas histórias modernas.

Ao relacionar os distintos regimes de bem-estar com os padrões de modernização e de desenvolvimento econômico, a literatura contemporânea estimula o confronto de conceitos e tipologias gerais com as determinações e circunstâncias históricas específicas. Resultados favoráveis parecem já ter sido verificados nos estudos, aqui comentados, que trabalharam conceitos promissores como os de Estado de bem-estar mediterrâneo ou, no caso dos países do Leste Asiático, de Estado desenvolvimentista de bem-estar. Como enfatizamos, as distintas orientações analíticas comentadas apelam à perspectiva histórica e de longa duração, tendo por eixo privilegiado a análise integrada da economia e da política social, de modo a resgatar os Estados de bem-estar social em sua dinâmica histórica e vinculada aos processos de desenvolvimento econômico e modernização das estruturas sociais. A historicidade das categorias de regimes de bem-estar tende a ampliar-se, em tal perspectiva, ao remeter por definição às circunstâncias concretas e específicas dos distintos processos e rotas de modernidade, mediante os quais podem afinal ser

identificadas raízes particulares das modernas estruturas e instituições da política social.

Os estudos de gênero e família sobre os Estados de bem-estar avançam na mesma direção. Precisamente, o complexo e sofisticado corpo conceitual desenvolvido pelos estudos feministas amplia consideravelmente as capacidades analíticas referentes às dimensões estruturantes dos sistemas de proteção social: os sistemas familiares e o papel da mulher na provisão social; os sistemas de valores e as regulações que estruturam o poder na família e organizam os comportamentos matrimoniais e demográficos. Aqui também os novos desenvolvimentos conceituais vêm gerando um fértil terreno que permite capturar, com precisão, as características específicas e as variações históricas com que emergem, se desenvolvem e mudam os sistemas de proteção social.

Dito de outro modo, todo o anterior constituiu um conjunto estimulante de temas e sugestões metodológicas de inegável utilidade. Longe de sugerir qualquer inadequada 'aplicação' de conceitos, o objetivo deste balanço ou estado da arte foi o de explorar as potencialidades analíticas abertas pela literatura contemporânea, tratando de identificar conceitos e matrizes analíticas que venham a permitir uma profícua releitura dos variados sistemas latino-americanos de bem-estar.

Referências

- ABRAHAMSON, P. The welfare modelling business. *Social Policy and Administration*, 33(4): 394-415, 1999.
- ALBER, J. *Dalla Carta Alle Stato Sociale*. Bologna: Il Mulino, 1986.
- AMENTA, E. What we know about the development of social policies. In: MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. (Eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- ASCOLI, U. Il sistema italiano de welfare State. In: ASCOLI, U. (Ed.) *Welfare State all'Italiana*. Bari: Laterza, 1984.
- ASPALTER, C. Identifying variations of conservative social policy in North East Asia: Japan, South Korea and Mainland China, 2001. (Discussion Paper, 81)
- BARRIENTOS, A. Welfare regimes in Latin America. University of Hertfordshire, 2001. (Mimeo)
- BRIGGS, A. The welfare State in historical perspective. *Archives Européennes de Sociologie*, 2: 228, 1961.

- CASTLES, F. (Ed.) *Families of Nations: patterns of public policy in Western democracies*. Aldershot: Dartmouth, 1993.
- CHAKRABARTY, D. *Reinventing Europe: postcolonial thought and historical difference*. Princeton: Princeton University Press, 2000. (Princeton Studies in Culture/Power/History)
- CHANG, H. J. *The Role of Social Policy in Economic Development: some theoretical reflections and lessons from East Asia*. Geneva: Unisd, 2002. (Background paper for the Unisd Project Social Policy in a Development Context)
- COSTA, S. Muito além da diferença: (im)possibilidades de uma teoria social pós-colonial. Disponível em: <www.flech.usp.br/sociologia/asag/pocolonialismomana-Sergio%20Costa.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2005.
- DAÛNE-RICHARD, A.-M. *Les Femmes et la Société Salariale: France, Royaume-Uni, Suède*. Aix-en-Provence: Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail, 2001. (Séminaire.Lest 2001)
- DAVIS, P. R. Rethinking the Welfare regime approach: the case of Bangladesh. *Global Social Policy*, 1(1): 79-107, 2001.
- DRAIBE, S. M. An overview of social development in Brazil. *Cepal Review*, 39: 47-61, 1989.
- DRAIBE, S. M. Virtudes y límites de la cooperación descentralizada en pro de la cohesión social y del combate a la pobreza: reflexiones y recomendaciones. In: GODINEZ ZUÑIGA, V. M. & ROMERO, M. H. *Tejiendo Lazos entre Territorios: la cooperación descentralizada local. Unión Europea - América Latina*. Valparaíso: URB-AL, Diputación de Barcelona. Mundiपालदा Valparaíso, 2004.
- DRAIBE, S. M. & RIESCO, M. *Estado de Bienestar, Desarrollo Económico y Ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: Cepal Sede México/División de Desarrollo Social, 2006. (Estudios y Perspectiva, 55)
- DRAIBE, S. M. & RIESCO, M. Introduction and Chapter 1. In: RIESCO, M. (Ed.) *Latin America: a new developmental welfare state model in the making?* London: Palgrave MacMillan, 2007.
- EBBINGHAUS, B. & MANOW, P. *Comparing Welfare Capitalism: social policy and political economy in Europe, Japan and USA*. London: Routledge, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. Hybrid or unique? The distinctiveness of the Japanese welfare State. *Journal of European Social Policy*, 7(3): 179-189, 1997.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FERRERA, M. *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino, 1984.
- FERRERA, M. The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37, 1996.
- FERRERA, M. General Introduction in Mire. In: ASCOLI, U. et al. (Eds.) *Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud*. Paris: Mire/Rencontre de Florence, 1997.
- FERRERA, M. Reconstructing the Welfare State in Southern Europe. In: KUHNLÉ, S. (Ed.) *Survival of European Welfare State*. London: Routledge, 2000.
- FERRERA, M. *Democratization and Social Policy in Southern Europe: from expansion to "rehabilitation"*. Geneva: Unisd, 2005. (Draft Working Document. Unisd Project on Social Policy and Democratization)
- FILGUEIRA, F. *Welfare and Democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Geneva: Unisd, 2005. (Draft Working Document. Unisd Project on Social Policy and Democratization)
- FLAQUER, L. *Family Policy and Welfare State in Southern Europe*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000. (Working Paper, 185)
- FLORA, P. (Ed.) *Growth to Limit: the Western Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter, 1986.
- FLORA, P. & HEIDENHEIMER, A. J. (Eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, London: Transaction Books, 1981.
- FLORA, P. & HEIDENHEIMER, A. J. (Eds.) *Lo Sviluppo del Welfare State in Europa e in America*. Florence: Il Mulino, 1986.
- FRASER, N. After the family wage: gender equity and the welfare State. *Political Theory*, 22(4): 591-618, 1994.
- GIDDENS, A. *The Third Way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- GOODMAN, R. & WHITE, G. Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model. In: GOODMAN, R.; WHITE, G. & KWON, H. J. (Eds.) *The East Asian Welfare Model: welfare orientalism and the State*. London: Routledge, 1998.
- GOODMAN, R.; WHITE, G. & KWON, H. J. (Eds.) *The East Asian Welfare Model: welfare orientalism and the State*. London: Routledge, 1998.
- GOUGH, I. *The Political Economy of the Welfare State*. London: McMillan, 1979.
- GOUGH, I. Welfare regimes: on adapting the framework to developing countries. Global Social Policy Program. Working Paper 1. University Bath, 1999. Disponível em: <www.bath.ac.uk/Faculties/HumSoSci/IFIPA/GSP>. Acesso em: 08 mar. 2005.

- GOUGH, I. Welfare State in East Asia and Europe. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS EUROPE, 27 June 2000, Paris. (Paper presented at the session "Toward the new social policy agenda")
- GÜENDEL, L. & BARAHONA, M. Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma. San José, 2005. (Mimeo.)
- HECLO, H. *Modern Social Politics: from relief to income maintenance in Britain and Sweden*. New Haven, London: Yale University Press, 1974.
- HOLLIDAY, I. Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4): 706-723, 2000.
- JONES, C. *The Pacific Challenge: conjunctive welfare States in Catherine Jones. New perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge, 1993.
- KIM, Y. M. The Re-examination of East Asian welfare regime: methodological problems in comparing welfare States and possibility of classifying East Asian welfare regimes. In: WORKSHOP ON EAST ASIAN SOCIAL POLICY 13th-15th January, 2005, Bath University.
- KORPI, W. Faces of inequality: gender, class and inequalities in different types of Welfare States. *Social Politics: international studies in gender, State & Society*, 7: 127-191, 2000.
- KUHNLE, S. Productive welfare in Korea: moving towards a European welfare State type? Torino, 2002. (Paper: ECPR Joint Sessions of Workshops)
- KUHNLE, S. & HORTJ, S. *The Developmental Welfare State in Scandinavia: lessons to the developing world*. Geneva: Unisd, 2003. (Background paper for the Unisd Project Social Policy in a Development Context)
- KWON, H. J. Beyond European Welfare Regimes: comparative perspectives on East Asian Welfare systems. *Journal of Social Policy*, 26: 467-484, 1997.
- KWON, H. J. *The Welfare State in Korea: the politics of legitimization*. London: St. Martin's Press, 1999.
- KWON, H. J. *The Economic Crisis and the Politics of Welfare Reform in Korea*. Geneva: Unisd, 2002. (Background paper for the Unisd Project Social Policy in a Development Context)
- KWON, H. J. *Transforming the Developmental/Welfare States in East Asian: a comparative study of the East Asian countries*. Geneva: Unisd, 2003. (Background paper for the Unisd Project Social Policy in a Development Context)
- LARSEN, E. *Gender and the Welfare State: maternalism - new historical concepts?*, 1996. Thesis submitted for the degree of cand. philol the Department of History, University of Bergen. Disponível em: <www.uib.no/elpub/1996/h/506002/eitinn-Introduc.html>
- LEWIS, J. Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2: 159-173, 1992.
- LEWIS, J. Gender and welfare regimes: further thoughts. *Social Politics: international studies in gender, State and society*, 4(2): 160-177, 1997.
- LEWIS, J. & OSTNER, I. Gender and the evolution of European social policies. In: CES WORKSHOP ON EMERGENT SUPRANATIONAL SOCIAL POLICY: THE EC'S SOCIAL DIMENSION IN COMPARATIVE PERSPECTIVE, CENTER FOR EUROPEAN STUDIES, 15-17 nov. 1991, Harvard University.
- MARSHALL, T. H. *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- MIDGLEY, J. *Social Development: the developmental perspective in social welfare*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.
- MIDGLEY, J. *Assets in the Context of Welfare Theory: a developmentalist interpretation*. Washington: Center for Social Development Washington University in St. Louis, 2003. (Working Paper, 03-10)
- MIDGLEY, J. & SHERRADEN, M. The social development perspective in social policy. In: MIDGLEY, J.; TRACY, M. B. & LIVERMORE, M. (Eds.) *Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.
- MILLAR, J. Mothers, workers, and wives: comparing policy approaches to supporting lone mothers. In: SILVA, E. B. (Ed.) *Good Enough Mothering? Feminist perspectives on lone mothering*. London: Routledge, 1996.
- MISRA, J. & MOLLER, S. Familialism and Welfare regimes: poverty, employment, and family policy, 2004. (Working Paper: Center for Public Policy and Administration at the University of Massachusetts-Amherst) Disponível em: <www.umass.edu/sadh/pdf/WP11%20-%20Misra%20Moller.pdf>
- MIYAMOTO, T. Dynamics of the Japanese welfare State in comparative perspectives: between "three worlds" and the developmental State. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2(2): 12-24, 2003.
- MKANDAWIRE, T. Le retour du développement. *Courrier de la Planète: développement, environnement, les défis d'un monde solidaire*, 67(1), 2002.
- MORENO, L. Spanish development of Southern European welfare. In: KUHNLE, S. (Ed.) *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, 2000a.
- MORENO, L. Spain, a *via media* of welfare development. In: CANTERBURY CONFERENCE ON THE FUTURE OF WELFARE IN EUROPE, Jul. 2000b.
- MORENO, L. & SARASA, S. *The Spanish "Via Media" to the Development of the Welfare State*. Madrid: Iesa-CSIC, 1992. (Working Paper, 92-13)

- O'CONNOR, J.; ORLOFF, A. S. & SHAWER, S. *States, Markets, Families: gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ORLOFF, A. S. *The Politics of Pensions: a comparative analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1993.
- ORLOFF, A. S. Gender and the welfare State. *Annual Review of Sociology*, 22: 51-70, 1996.
- ORLOFF, A. S. *Social Provision and Regulation: theories of states, social policies and modernity*. Evanston: Institute for Policy Research Northwestern University, 2003. (Working Paper Series, WP-04-07)
- ORLOFF, A. S.; CLEMENS, E. & ADAMS, J. *Social Theory, Modernity, and the Three Waves of Historical Sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 2003. (Working Paper, 206)
- PATEMAN, C. The patriarchal welfare State. In: GUTMAN, A. (Ed) *Democracy and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- PENG, I. & WONG, J. Towards a model of East Asian welfare politics, 2002. Disponível em: <www.google.com/urlsa=U&start=1>e<www.cerjipofmsh/pa.ris.fr/renccontres/collloq/palier/Abstract/Peng%2520%26%2520Wong.doc&e=9801>.
- PIERSON, C. *Late Industrialisers and the Development of the Welfare State*. Geneva: Unisd, 2003. (Background paper for the Unisd Project Social Policy in a Development Context)
- PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- POWELL, M. & BARRIENTOS, A. Theory and method in welfare modelling business. In: COAST A15 CONFERENCE, 5-6 Apr. 2002, Oslo.
- POWELL, M. & BARRIENTOS, A. A Welfare regimes and the welfare mix. *European Journal of Political Research*, 43(1): 83-105, 2004.
- RIMLINGER, G. V. *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley and Sons, 1971.
- RHODES, M. (Ed.) *Southern Europe as Welfare States: between crisis and reforms*. London: Frank Cass, 1997.
- SABEL, C. & ZEITLIN, J. Active welfare, experimental governance, pragmatic constitutionalism: the new transformation of Europe. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE HELLENIC PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION: THE MODERNISATION OF THE EUROPEAN SOCIAL MODEL & EU POLICIES AND INSTRUMENTS, 21-22 May 2003, Ioannina, Greece.
- SAINSBURY, D. (Ed) *Gendering Welfare States*. London: Sage, 1994.
- SAINSBURY, D. *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SAINSBURY, D. Gender and social-democratic welfare State. In: SAINSBURY, D. (Ed) *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- SHERRADEN, M. *Assets and the Poor: a new American welfare policy*. Armonk: M. E. Sharpe, 1991.
- SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- SKOCPOL, T. Conclusion. In: MAHONEY, J. & RUESCHMEYER, D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- STANDING, G. & DALY, M. Introduction. In: DALY, M. (Ed) *Care Work: the quest for security*. Geneva: International Labor Organization, 2001.
- TAYLOR-GOOBY, P. Convergence and divergence in European welfare States. In: JOWELL, R. et al. (Eds) *European Social Attitudes: the 3rd ISSP Report*. Aldershot: SCPR/Ashgate, 1998.
- TAYLOR-GOOBY, P. The silver age of the welfare State: resilience and contingency. In: HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION INAUGURAL CONFERENCE, 10-13 May 2001, Democritus University of Thrace. Disponível em: <www.bath.ac.uk/~hssst/elepep/Paper_Taylor_Gooby.doc>. Acesso em: 07 mar. 2005.
- THERBORN, G. *Karl Marx: Returning by the Welfare State: neo marxist, pluralist, corporatist and statist theories and the welfare State*. Ipsa, 1985.
- THERBORN, G. *European Modernity and Beyond: the trajectory of european societies, 1945-2000*. London: Sage Publications, 1995.
- THERBORN, G. Between sex and power: the family in the world of the 20th Century. In: YALE COLLOQUIUM ON COMPARATIVE SOCIAL RESEARCH, 24 out. 2002.
- THERBORN, G. *Between Sex and Power: family in the world, 1900-2000*. London: Routledge, 2004a.
- THERBORN, G. Familias en el mundo: historia y futuro en el umbral del siglo XXI. In: REUNIÓN DE EXPERTOS CAMBIO DE LAS FAMILIAS EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES GLOBALES: NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICACES. CEPAL, 28-29 out. 2004b, Santiago.
- THÉRET, B. L'état-providence à l'épreuve des comparaisons internationales. In: AUVERGNON, P. et al. (Eds) *L'État à l'épreuve du Social*. Paris: Éditions Syllepse, 1998.