

# Estado de Bem-estar Social – origens e desenvolvimento

*Welfare State – explanations for its genesis and development*

## **R** esumo

Este texto busca uma aproximação conceitual sobre o sistema de proteção social construído nas últimas décadas do século XIX e início do século XX e que atribuiu, paulatinamente, ao Estado uma função interventiva e regulatória na área do Bem-estar Social. Embora levando-se em conta que diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas imprimem distintos padrões aos mecanismos de atenção social em cada país, aspectos comuns podem ser identificados e estruturam explicações sobre o papel e a dinâmica do padrão dominante de proteção ao bem-estar nos países industriais avançados. Tem ainda o objetivo de explicar como o poder de mobilização política contribuiu na constituição do *Welfare State* a partir da referência teórica de Esping-Andersen, que enfatiza a interferência significativa dos mecanismos políticos e institucionais de representação para a construção de consensos na condução dos objetivos de bem-estar, emprego e crescimento (ESPING-ANDERSEN, 1995).

**Palavras-chave:** Estado de Bem-estar Social, proteção social, Estado, consenso, bem-estar.

## **A** bstract

This paper seeks a conceptual approach on the system of social protection built in the last decades of the 19<sup>th</sup> and beginning of the 20<sup>th</sup> century which gradually assigned to the State the role of intervening and regulating the Welfare State. Though taking into account that cultural, historical, political and economic differences imprint distinct patterns on the mechanisms of social attention in each particular country, common aspects can be identified which can help structure explanations for the role and the dynamics of the dominant pattern of Welfare protection found in developed countries. This text also has the purpose of explaining how the power of political mobilisation contributed to the formation of the Welfare State through the theoretical reference of Esping-Andersen which emphasises the participation of political and institutional mechanisms of representation in the setting up of consensual ways of undertaking welfare, employment and development.

**Key words:** social protection, social policy, Welfare State, public policies.

**Vera Maria Ribeiro Nogueira**

Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

**A**s afirmações e discussões, acaloradas, ideologizadas ou com grande rigor teórico, sobre o fim do Estado de Bem-estar, a construção de novas formas de solidariedade social, o papel do Estado nas sociedades atuais têm um grande mérito – repõem a atualidade do debate e da reflexão sobre mecanismos de proteção social. As formulações explicativas sobre a crise do Estado de Bem-estar Social trazem a tona questionamentos sobre sua origem e fundamentos, na tentativa de ampliar a compreensão mesma de sua alardeada crise.

Tal propósito exige, inicialmente, uma aproximação conceitual sobre o sistema de proteção social<sup>1</sup> construído nas últimas décadas do século XIX e início do século XX e que atribuiu, paulatinamente, ao Estado uma função interventiva e regulatória na área do Bem-estar Social.

Embora levando-se em conta que diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas imprimem distintos padrões aos mecanismos de atenção social em cada país, aspectos comuns podem ser identificados, e estruturam explicações sobre o papel e a dinâmica do padrão dominante de proteção ao bem-estar nos países industriais avançados<sup>2</sup>.

Essa aproximação conceitual tem, ainda, o objetivo de explicar como o poder de mobilização política contribuiu na constituição do *Welfare State* a partir da referência teórica de Esping-Andersen (1991). O mesmo autor enfatiza, ainda, que os estudos comparados sobre política social e *Welfare State* evidenciam a interferência significativa dos mecanismos políticos e institucionais de representação sobre a construção de consensos políticos na condução dos objetivos de bem-estar, emprego e crescimento (ESPING-ANDERSEN, 1995).

A partir das indicações acima considerou-se oportuna uma revisão das classificações do Estado de Bem-estar

Social, visto que contemplam as distintas formas de articulação dos mecanismos de proteção social – Estado, mercado e família<sup>3</sup>.

### Uma sucinta aproximação ao debate sobre o *Welfare State*

O *Welfare State*, expressão utilizada pelos ingleses para designar o Estado de Bem-estar é bem mais recente que a expressão Estado-Providência. Esta última, segundo referências históricas encontradas em Rosanvallon, foi usada em 1860, por Émile Ollivier, deputado republicano francês, ao criticar o aumento das atribuições do Estado, na esteira de uma concepção em voga na época, subordinada a uma filosofia social que só reconhecia o interesse particular de cada indivíduo e o interesse geral. Posteriormente é retomada pelo economista, Émile Laurent, que defendia um Estado “erigido numa espécie de providência”. Preconizada como alternativa o desenvolvimento de associações de previdência, que faria a mediação entre o interesse geral e o particular de cada indivíduo (ROSANVALLON, 1981, p. 111).

A expressão inglesa – *Welfare State* foi criada da década de 40, ainda que a menção à *Welfare Policy* – Política de Bem-estar, ocorra desde o início do século XX. O Plano Beveridge<sup>4</sup>, foi o primeiro documento a marcar os princípios do *Welfare State*. Esse documento teve repercussão em vários países, que passaram a organizar a política de segurança social com as características apontadas por Beveridge:

– *é um sistema generalizado, que abrange o conjunto da população, seja qual for o seu estatuto de emprego ou o seu rendimento;*

– *é um sistema unificado e simples: uma quotização única abrange o conjunto dos*

*ricos que podem causar privações do rendimento;*

– *é um sistema uniforme: as prestações são uniformes seja qual for o rendimento dos interessados;*

– *É um sistema centralizado: preconiza uma reforma administrativa e a criação de um serviço público único (ROSANVALLON, 1981, p.115).*

O termo alemão *Wohlfahrstaat* vem sendo usado desde a década de 1870, juntamente com o termo *Sozialstaat*, igualmente utilizado para denominar as reformas dos anos 1880, realizadas por Bismarck. Rosanvallon aponta que foi na Alemanha que surgiram os primeiros elementos da política social que desaguaram no Estado de Bem-estar moderno, como fruto da força crescente do partido social-democrata<sup>5</sup>. Esse crescimento, que preocupava sobremaneira o grupo no poder na época, foi alvo de intensa repressão. Os ataques violentos ao partido foram compensados com a instauração de uma política social que cobria alguns riscos do trabalho e da própria sobrevivência da classe trabalhadora. Até 1889, os trabalhadores alemães já contavam com o seguro-doença, proteção contra acidentes de trabalho e seguro velhice-invalidez.

As interpretações analíticas a respeito da lógica, da evolução e da dinâmica do *Welfare State* são inúmeras e de distintas orientações teórico-metodológicas, bem como incursionam pelo plano da ética, filosofia, política, economia e direito, ou associam linhas disciplinares.

O debate sobre a emergência e consolidação do *Welfare State* foi sistematizado, nos últimos anos, por autores que utilizaram formas e critérios diversos para tal empreitada<sup>6</sup>. Partimos do caminho classificatório elaborado por Marta Arretche (1995), uma vez que apresenta as variáveis

centrais utilizadas nas teorias explicativas existentes. Informa Arretche que sua intenção foi a de buscar os argumentos explicativos contidos nas construções formuladas, identificando as perspectivas relevantes – de ordem econômica e política, que viabilizaram a categorização, e não uma apreciação sobre as teorias explicativas.

Deve-se observar que, em alguns casos, autores são citados tanto nas determinações de ordem econômica como políticas, visto que ambas estão estreitamente articuladas em certas abordagens metodológicas.

### **Argumentos econômicos derivados do desenvolvimento industrial e processo de acumulação capitalista**

Para os autores que perfilam essa posição parece haver, ainda que com reconhecidas divergências internas, um relativo consenso que os programas sociais inclusivos, de cunho universalizante, somente foram colocados em marcha devido ao excedente econômico e o grau de desenvolvimento tecnológico obtidos com a industrialização.

Essa referência explicativa, segundo Arretche (1955), pode ser extraída de alguns trabalhos de Wilensky, Richard Titmuss e Theodor Marshall, alertando, entretanto, que a discordância entre os mesmos incide na explicação quanto ao seu desenvolvimento, mas não quanto à sua emergência – “o impacto do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado” (ARRETCHÉ, 1955, p. 5).

Para Wilensky (ARRETCHÉ, 1955, p. 6), o crescimento econômico e demográfico explicam a emergência generalizada do *Welfare State*. Justifica sua alegação, a partir da constatação de que os padrões míni-

mos sob fiança governamental, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação, assegurados como direito político, e não como caridade para todos os habitantes do país, estão relacionados aos problemas e possibilidades advindos do processo de inovação industrial<sup>7</sup>. Problemas no sentido dos efeitos da industrialização sobre a população – estratificação social, processos inovadores de trabalho para segmentos que vêm da área rural, aumento da mão-de-obra feminina – vêm exigindo novos mecanismos de coesão e integração sociais. As possibilidades de sua implementação estão relacionadas ao excedente financeiro para sustentá-los e expandi-los: “Quanto mais ricos os países se tornam, mais semelhantes eles são na ampliação da cobertura da população e dos riscos [...]” (WILENSKY, *apud* ARRETCHÉ, 1995, p.6). Assim, seriam irrelevantes outros mecanismos na constituição do *Welfare State*.

Essa tendência, de forte matiz durkheimiana, atribui a emergência do Estado de Bem-estar Social a necessidades de coesão e integração do tecido social, uma vez que os mecanismos tradicionais, especialmente a família e outras instituições clássicas, perderam suas funções agregadoras.

Draibe e Aureliano creditam a expansão da proteção pública às necessidades de minimizar os riscos que as formas contemporâneas de produção e reprodução da força de trabalho exigem (VIANNA, 1998). Tanto é que definem *Welfare State* como

*uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatal-*

*mente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora* (DRAIBE e AURELIANO, *apud* VIANNA, 1998, p. 37).

Para argumentar e justificar o ponto de vista adotado sustentam três ordens de variáveis:

- 1 – o aumento do número de trabalhadores dependentes do mercado aumenta, bem como o de aposentados, o de acidentados no trabalho, etc., enquanto o potencial assistencial das redes primárias – família e comunidade, diminui;
- 2 – o caráter cíclico da produção exige que se estabeleça alguma forma de proteção do trabalhador desempregado. Assim, o excedente de mão-de-obra, fenômeno típico do capitalismo monopolista, exigiria, de *per si*, formas de regulação da força de trabalho via gestão estatal;
- 3 – a mobilização operária, devido a urbanização e localização espacial das fábricas e formas de produção fordista, potencializam os riscos de um confronto ideológico, que ameaça à ordem capitalista (ARRETCHÉ, 1995 e DRAIBE, 1988).

Alguns autores, ligados ao pensamento marxiano, associam a construção do *Welfare State* às exigências próprias da dinâmica capitalista e suas crises cíclicas. Em razão desta argumentação, Francisco de Oliveira (1988) interpreta o *Welfare State* como um

padrão de financiamento público da economia capitalista, em consequência das políticas originalmente anciclicas de teorização keynesiana. O fundo público financeira, a partir de regras pactuadas em uma esfera pública, tanto a produção como a reprodução da força de trabalho.

Os seguidores dessa linha de interpretação alegam que se tornou necessária a emergência de um novo padrão de regulação social no capitalismo monopolista<sup>8</sup>, como consequência de sua própria dinâmica. Tal ocorre devido às seguintes situações:

- seja porque os assalariados, reunidos em torno de interesses coletivos, impuseram a sua participação no mercado de trabalho;
- seja porque o caráter cíclico da produção tornou necessária uma proteção mínima ao desemprego;
- ou pela contribuição que o novo modo de regulação oferece em termos de benefícios ou vantagens para o aumento da taxas de acumulação, minorando os efeitos ou reduzindo a instabilidade das crises cíclicas do capital.<sup>9</sup>

Corroborando esta tendência da dimensão econômica, determinada pela expansão do modo de produção capitalista contemporâneo, Mota (2000) ressalta a correlação estreita entre o *Welfare State* e os princípios e valores da sociedade salarial, especialmente os que se erigiram nos marcos do capitalismo monopolista no período de 1940 a 1970.

A nova ordem socioeconômica remete, portanto,

*ao processo de reprodução ampliada do capitalismo mediante um mercado de trabalho e de consumo crescente, tendência ao pleno emprego com forte mobilidade sócio-*

*profissional e salarial, ampliação e diversificação do consumo de bens e serviços, crescentes direitos à segurança e o bem-estar sociais (garantidos por leis e, sobretudo, pactos entre atores sociais e políticos e uma cultura de equidade e justiça, além de uma democratização do processo eleitoral-partidário articulador e legitimador das estratégias dirigentes, através do sufrágio universal e da regra da maioria (ABREU, 1997, p.52).*

As decorrências deste processo se estendem para os estatutos e garantias jurídicas (universalização da cobertura da proteção social garantida como direito social – exigindo financiamentos com fundos públicos) e regulação econômica (um padrão de financiamento público da economia capitalista, tanto na produção como reprodução social, levando os conflitos originários do trabalho para o interior do Estado). A alteração de princípios e valores surge a partir da inflexão no padrão de acumulação com o escopo de superar uma de suas crises cíclicas.

Ainda dentro do espectro econômico, James O'Connor parte da análise das funções do gastos estatais, de legitimação e acumulação, o que, indistintamente, permitiria inferir a justificativa para o *Welfare State* – seria a resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista.

Segundo a interpretação do O'Connor, o Estado capitalista tenta desempenhar as suas duas funções básicas que, via de regra, são paradoxais. Ou seja, manter um processo contínuo de acumulação do capital e ao mesmo tempo garantir ou criar condições de harmonia social, favorecendo as suas bases de legitimação. Estas duas funções determinam os gastos que o Estado tem: de investimento e consumo social – capital social e o dispendio com despesas sociais, neces-

sários para manter a legitimação do Estado e a harmonia social exigida para a acumulação do capital.

O'Connor privilegia, portanto, a expansão capitalista como a variável central para explicar os gastos sociais, ou seja, a não compatibilização entre desemprego/população excedente, fruto do capital em sua fase monopolista, poderia corresponder a uma ruptura entre a relação de funcionalidade entre Estado e setores do capital. Infere que é o processo derivado do excedente da população e de produtos que obriga a uma interferência estatal para o bem-estar (ARRETICHE, 1995).

Claus Offe (1984), caminhando por outra via, ainda que dentro desta mesma tendência, sinaliza que a industrialização e, conseqüentemente, o desenvolvimento do capitalismo, gerou problemas ao destruir formas já estruturadas de vida social e também precisar, de certo modo, convencer a população desalojada do campo e que vivia na periferia das cidades, que o assalariamento apresentava algumas compensações em relação às outras formas de satisfação de necessidades básicas, como, por exemplo, a segurança contra os riscos através de programas sociais que garantiriam essa proteção e ainda atenderiam parte das suas exigências de sobrevivência. As políticas sociais seriam, assim, um preço a ser pago pelo progresso tecnológico, conforme indica Arretche ao analisar a posição de Offe:

*Mais que funcional, o Welfare State é um desdobramento necessário da dinâmica de evolução dessas sociedades, uma vez que há pequena margem para opções. Isto é, segundo o autor, a emergência de programas sociais não é o resultado de escolhas, posto que as alternativas de políticas são pequenas. São as condições*

*econômicas e sociais que determinaram a emergência do Welfare State e não opções do campo do político* (ARRETCHE, 1995, p. 16).

Depreende-se que não há intencionalidade ou princípio moral na lógica do *Welfare State*, mas sim que esse se configura, tanto como um anteparo, uma prevenção a um problema social potencialmente desastroso, como uma “forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (LENHART e OFFE, 1984, p. 37). Para os dois autores, o desenvolvimento do *Welfare State* se vincula à necessidade de compatibilização entre duas exigências contraditórias – da classe trabalhadora e de acumulação do capital. Sua conformação decorre de como reage a estas duas ordens de pressão, estabelecendo uma seletividade que é definida no âmbito das estruturas estatais (cálculo econômico da burocracia, por exemplo)<sup>10</sup>.

Giddens (1996), ao analisar as fontes estruturais do *Welfare State* afirma que os seus elementos básicos, ou o seu núcleo central, já estavam em evidência muito antes da Primeira Guerra Mundial e se relacionavam à necessidade de enfrentar a questão do desemprego em massa. Indica como objetivos estruturais do *Welfare State*:

- *definir um papel central para o trabalho nas sociedades industriais, como uma forma de viver;*
- *promover a solidariedade nacional, sendo os sistemas previdenciários parte de um processo mais global de construção do Estado-nação;*
- *administrar os riscos de “uma sociedade criadora de riquezas e orientada para o futuro – em especial, é claro, aqueles riscos que não são subordinados na rela-*

*ção trabalho-salário* (GIDDENS, 1996, p. 156).

Não descarta, em sua interpretação, a influência das teorias keynesianas, com seu potencial de controle sobre os processos econômicos e sociais, para a consolidação efetiva do *Welfare State*.

Há entre os estudiosos, ressaltando-se algumas divergências, o reconhecimento de que:

*[...] com as mudanças operadas no processo de acumulação a partir dos anos 30, redefine-se o papel do Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento público do bem-estar. [...] a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a imensa aceitação das propostas keynesianas foram elementos essenciais para a construção do conceito de Seguridade Social* (VIANNA, 1998, p.17).

É a constatação que o surgimento e consolidação do *Welfare State* não podem ser explicados sem se levar em conta o processo de expansão do capitalismo contemporâneo.

### **Argumentos políticos derivado da ampliação de direitos**

Na esteira do clássico trabalho de Theodor Marshall (1967), a construção da cidadania social, fenômeno típico do Século XX, seria como um dos fundamentos nucleares do *Welfare State*. A participação na riqueza socialmente produzida, aliada ao reconhecimento de uma igualdade intrínseca entre as pessoas – razão ético-política do Estado-nação moderno, seriam as bases fundantes dos atuais *Welfare States*.

De acordo com Barbalet (1989), a cidadania tem, primordialmente, um

estatuto político mas é, também, uma questão de capacidades não políticas dos cidadãos, derivadas dos recursos sociais que dominam e tem acesso. Assim, “um sistema político com igualdade de cidadania é na verdade menos do que igualitário se faz parte de uma sociedade dividida por condições de desigualdade” (BARBALET, 1989, p.11).

A cidadania em seu sentido moderno, para Marshall (1967)<sup>11</sup>, conteria um conjunto de direitos<sup>12</sup> de natureza diversa: os civis, políticos e sociais.

Os direitos civis seriam os referentes e necessários à liberdade individual, tais como o direito de ir e vir, de pensar livremente, de expressar uma fé, de possuir uma propriedade, de estabelecer contratos válidos e especialmente o direito à justiça. Esse último garante, ao indivíduo, os demais direitos, independente de quaisquer requisitos ou critérios.

Os direitos políticos estão relacionados a escolhas de projetos e propostas de sociedade, através do exercício do voto – votar e ser votado, isto é, participar no poder político de uma das duas formas indicadas. A construção do direito político se inicia no século XIX e se consolida, efetivamente, com o aparecimento de uma classe social capaz e preparada para lutar por sua garantia na estrutura social. O intenso processo de urbanização daquela época favoreceu o surgimento dos partidos de massa, que tensionaram sobremaneira a ampliação dos direitos políticos, estendendo-os, paulatinamente, para os trabalhadores, mulheres e mais recentemente para os analfabetos.

**Os direitos sociais, típicos do século XX, incluem**

*o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo*

*com os padrões que se estabelecem na sociedade* (MARSHALL, 1967, p.1113).

Segundo Arretche (1995), Rosanvallon foi o autor que mais se apropriou das concepções de Marshall ao explicar a crise do Estado de Bem-estar e, ao explicar a crise, contribuiu para uma das interpretações sobre sua origem e desenvolvimento.

Ao analisar a dinâmica do Estado Providência, parte do suposto que é impossível compreendê-lo sem um retrospecto histórico que remonta a construção do Estado moderno. Alerta que as explicações que o situam em relação ao movimento do capitalismo e socialismo nos séculos XIX e XX são empobrecedoras, apenas deslocando a sua dinâmica para o capitalismo, e propõe que a chave para a compreensão da emergência do *Welfare State* deve ser buscada no movimento de constituição do Estado-nação moderno.

Para Rosanvallon, o atual Estado de Bem-estar é um “aprofundamento e uma extensão do Estado protetor clássico” (1981, p. 18), que se instituiu entre os séculos XV e XVIII<sup>13</sup>, e que pode ser definido como Estado-protetor – protetor das prerrogativas civis individuais – vida e liberdade, através de um pacto social estabelecido entre os homens e entre estes e o poder monárquico.

O acordo pactuado garantiria os direitos civis que levariam à produção da segurança e à redução da incerteza, condições essenciais para manutenção da ordem necessária ao desenvolvimento dos Estados-nações. O Estado moderno, como forma política específica, representa um poder comum que protege as pessoas dos ataques dos estranhos e de seus semelhantes. O contrato social, cujo arcabouço liberal se fundamenta nas obras de Locke e Hobbes e o democrata-burguês em Rousseau, conforma, assim, o Estado-nação moderno, que se consolida quando cumpre as funções

de proteger os seus integrantes, especialmente garantindo seu direito à vida e à liberdade – de ir e vir, de estabelecer contratos, de ter e negociar propriedades<sup>14</sup>. A afirmação da necessidade do contrato social surgiu como “[...] demandas da burguesia em ascensão (no momento em que essa classe representava todos os que não eram aristocratas nem membros do clero, ou seja, todos os que constituíam o que os franceses chamavam ‘terceiro Estado’” (COUTINHO, 1997, p. 150). A aspiração e a conquista obtida pela burguesia, foi, em termos civis, a garantia da posse da propriedade, sendo a liberdade, entendida, também, como direito à posse da terra.

Naquele período histórico, a relevância do papel revolucionário da afirmação que os indivíduos têm direitos, independentemente do *status* que ocupam na sociedade, é ressaltada por Coutinho (1997), ao lembrar que os mesmos se constituíram em uma salvaguarda contra as pretensões despóticas do absolutismo e um brado contra a desigualdade de direitos sancionada pela ordem sócio-política feudal.

Posteriormente, com a nova ordem sócio-política consolidada, a industrialização e o desenvolvimento das forças produtivas favoreceram, tanto a prosperidade material como a emergência de uma classe trabalhadora não proprietária, que lutou pela ampliação da cidadania democrática – condição essencial para expansão e alargamento dos direitos políticos e sociais, viabilizando, conforme sugere Rosanvallon, a radicalização e a correção do<sup>15</sup> Estado-protetor. Dessa forma,

*se o verdadeiro cidadão só pode ser proprietário, é necessário tornar ‘quase proprietários’ todos os cidadãos que não o sejam, isto é, instituir mecanismos sociais que lhes forneçam um equivalente de segurança que a sociedade garante* (ROSANVALLON, 1981, p.20).

A concepção da proteção social sob a responsabilidade do Estado ocorreu lentamente, tendo em vista que, historicamente, foi uma das formas de controle – através da igreja ou organizações religiosas e leigas – sobre a classe trabalhadora. Ou seja,

*a pobreza não era definida como a condição de ausência de recursos, mas surgia em relação às necessidades da indústria.[...] A relação do pauperismo com a falta de educação moral era bastante clara: ‘trabalho para aqueles que irão labutar, castigo para aqueles que não vão fazê-lo e pão para aqueles que não podem fazê-lo* (GIDDENS, 1996, p.154).

A pobreza e a miséria não eram enfocadas como questão social, como decorrência de uma construção social injusta, mas como “frouxidão moral”, “desígnio divino”, cabendo, portanto, à Igreja ou à sociedade abrigar os pobres e desvalidos. Essa posição deslocava a origem da desigualdade para o âmbito moral ou religioso, e não para a esfera dos direitos e da responsabilidade pública<sup>16</sup>.

*O Estado Providência exprime a idéia de substituir a incerteza da proteção religiosa pela certeza da providência estatal. Nesse sentido, é o Estado que põe termo à sua secularização, transferindo para suas prerrogativas os benefícios aleatórios que só o poder divino podia dispensar. Assume a tarefa de resgatar hic et nunc as desigualdades ‘naturais’ ou os infortúnios da sorte.[...] Aos acasos da caridade e da providência sucedem-se as regularidades do Estado* (ROSANVALLON, 1981, p. 21).

Rosanvallon se distingue, ainda, tanto dos analistas marxistas quanto dos funcionalistas, no que se refere as explicações sobre as formas, descontínuas e não lineares, da implantação dos *Welfare States*. Ao relacionar a progressão dos Estado de Bem-estar Social “por saltos” às situações de crise, acredita ser, nestes momentos que se recompõem as bases do contrato social, ou seja, se fundamentam os pactos sociais face às exigências decorrentes das crises e da capacidade de articulação orgânica entre interesses divergentes. Explicita sua posição claramente:

*se o Estado-providência se reafirma e se compromete na experiência do conflito armado, é porque tudo se passa como se a sociedade voltasse às suas origens imaginárias, à formulação do pacto social. A troca simbólica do contrato original entre os indivíduos e o Estado reafirma-se nestes períodos* (ROSANVALLON, 1981, p.22).

A posição enunciada por Rosanvallon é reconhecida em Turner (*apud* BARBALET, 1989), quando afirma taxativamente ser o estado de guerra e a imigração, componentes essenciais na determinação da cidadania moderna. Esta idéia vem sendo construída ou justificada a partir de três hipóteses:

- primeira, para empreender a guerra há necessidade do Estado obter o consentimento da população, o que pode ser barganhado com o alargamento da cidadania
- segunda, a guerra promove mudanças sociais com a mobilização das massas e intervenção do Estado, surgindo uma nova apreciação da responsabilidade coletiva e compartilhada, e uma participação significativa na comunidade nacional pode ser

conseguida através da expansão da cidadania, especialmente da cidadania social;

- terceira, o estado de guerra promove o pleno emprego e mercados de trabalho rarefeitos, com amplas possibilidades de incorporação de demandas da classe trabalhadora e, conseqüentemente, com ampliação da cidadania (BARBALET, 1989).

Na linha aberta por Marshall, que é a preferencial dos teóricos franceses, Raymond Plant, citado por Donald Moon (1997), indica que um dos meios mais inteligentes para entender o Estado-providência consiste em relacioná-los aos direitos do homem, combinando-os com os direitos sociais.

Anunciando a origem liberal de sua concepção, Plant, segundo Moon (1997), retoma Locke, apresentando os direitos do homem como fundamento moral do Estado-providência: da mesma forma que Locke preconizava um Estado constitucional, com competências limitadas para proteger os direitos à vida, à liberdade, à saúde e os bens, pode-se dizer que o Estado deve garantir um conjunto mais amplo de direitos, especialmente os que dizem respeito ao emprego, à segurança econômica e à instrução (MOON, 1997, p. 28).

No mesmo eixo de raciocínio, Moon (1997, p.29) cita também Dworkin, que define o Estado-providência como a parte econômica do liberalismo fundado sobre a igualdade. Para Dworkin (*apud* MOON, 1997, p.29),

*a igualdade supõe que os meios consagrados à existência das pessoas consideradas individualmente sejam os mesmos e que se deve distinguir a igualdade de proteção – mesmo grau de bem-estar para todos – do que se poderia chamar de igualdade instantânea, ou seja o*

*acesso aos mesmos bens a todo o tempo. Segundo sua posição, a igualdade de recursos implica que cada um pague o preço real da vida que quer levar.*

Outra referência explicativa para o surgimento do Estado de Bem-estar Social, de ordem política, é a que aponta como seu fundamento, a **idéia da solidariedade social** – de um solidarismo protetor que transfere parte da responsabilidade individual para a esfera social. O direito social e a solidariedade seriam, assim, os princípios reguladores da vida social. A gênese do Estado –providência não se explica, portanto, por movimentos políticos conscientes. É um movimento lógico da ampliação da democracia, que “tem sua expressão no plano dos referenciais políticos de uma sociedade” (ARRETCHE, 1995, p. 22).

A existência de uma **cidadania social, construída sobre o conceito de nação**, esbarra em aspectos referentes a uma integração política mais ou menos densa, expressa na metáfora usada por Vianna (1998, p.28), – **“estar no mesmo barco”** – o que implica a existência de uma esfera pública inclusiva, que se constituiu em um processo anterior a própria existência do *Welfare State*. Em outras palavras, afirma que é necessário o reconhecimento de uma perspectiva política positiva sobre a medida de igualdade representada pelo pertencimento à comunidade. “Estar no mesmo barco”, a noção compartilhada por todos que embasa a solidariedade e o *Welfare State* social-democrático, requer que todos estejam realmente e se reconheçam como estando no mesmo barco” (VIANNA, 1998, p. 28). Argumenta a autora que há, nessa proposição, uma **idéia de justiça distributiva vinculada diretamente ao mundo concreto de pessoas** ou grupo de pessoas que divide, troca e partilha bens sociais. Na mesma direção aponta Figueiredo (1997, p. 95):

*No que diz respeito a segurança e welfare, o 'pertencimento' assume uma importância definidora dessa esfera: a primeira coisa que os membros de uma comunidade devem aos seus pares é a 'provisão comunitária' de bem-estar e segurança. [...] Toda comunidade política é, portanto, um welfare state, onde são realizadas provisões gerais (por exemplo, abastecimento de alimentos) e provisões particulares (alimentos para viúvas e órfãos).*

No sentido de confirmar a relevância da argumentação, Vianna (1998) repõe, ainda, a posição de Offe sobre bem público, estatuto fundamental para consolidação da cidadania, visto que significa a ampliação da medida de igualdade que coloca a todos como pertencendo ao mesmo grupo tendo, portanto, os mesmos direitos. Importa ressaltar que subjacente a consolidação dos direitos, inicialmente os civis e posteriormente os demais<sup>17</sup> se supõe a emergência do Estado como ente civilizador universal, capaz de assegurar uma identidade inclusiva para a nação. Esta identidade inclusiva não é a sua qualidade de benfeitor, mas a de guardião da esfera pública – instância pública, separada do mundo privado, que garante a primazia de regras e normas universais. Ou seja, a sua efetiva capacidade para garantir os direitos civis e políticos (liberdade e participação – elementos da cidadania para Marshall) ou seja, o que Offe (1989) considera como o Estado de Direito e a “voz ativa” nacional<sup>18</sup>.

Consoante com a argumentação acima, o maior ou menor fortalecimento da esfera pública é a “única referência possível para o ‘nós’ inclusivo numa sociedade de classes” (VIANNA, 1998, p.28), desempenhando um papel fundamental na construção do *Welfare State* e explicando as suas peculiaridades.

As distintas maneiras de incorporação dos atores no cenário político definem como se expressam os interesses dos mesmos na esfera pública. Ou bem se expressam em partidos políticos – forma de expressão dos interesses desiguais diante de uma instância que obriga a todos igualmente, ou os mais fortes se incrustam no aparelho do Estado e inviabilizam a formação de uma dimensão pública. Nesse último caso, o Estado não se torna o guardião de uma esfera pública porque essa inexistente e somente pode, quando muito, tornar-se um Estado benfeitor, que, entretanto, não garante direitos.

Segundo Vianna (1998, p.29),

*a constituição de uma esfera pública inclusiva, legitimadora de um conjunto de obrigações e direitos que embora formais são cruciais para fundar um mínimo de solidariedade social, não assegura, por si só, evidentemente a equidade. Diversamente do que pensava Rousseau, são as partes organizadas do corpo social – partidos políticos e sindicatos, sobretudo – que podem exercer um papel ativo neste sentido. Ambas as dimensões, o espaço comum e a representação das diferenças, estão longe de inibir os conflitos inerentes às sociedades de classe. Mas permitem, justamente, que sejam encaminhadas de forma menos perversa para os ‘de baixo’.*

Dentro da esfera política, Esping-Andersen (1991, p. 111) observa que os dois tipos de abordagem que estruturam as explicações do *Welfare State*, as estruturalistas e as que partem das instituições e atores políticos, não conferem relevância a três fatores que seriam importantes: “a natureza da mobilização de classe (principalmente classe trabalhadora); as

estruturas de coalizão política de classes; e o legado histórico da institucionalização do regime”. Partindo desses três fatores, quais os graus de interação entre os mesmos que levam a instauração de níveis diferenciados de proteção social? Alerta que a estrutura das coalizões de classe é muito mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada de *per si*.

Reafirmando ser a cidadania social a idéia fundamental do *Welfare State*, qualifica operacionalmente o conceito, que deve envolver a *garantia* de direitos sociais; com *status* legal e prático de direitos de propriedade, invioláveis e assegurados na base da cidadania e não no desempenho. Traz à discussão, na definição do *Welfare State*, a possível antinomia entre *status* e *posição de classe* (grifos meus), sendo que o *status* de cidadão pode competir com o de classe. Introduce ainda um outro vetor para compreensão do *Welfare State* que é a forma como se entrecruzam os papéis do mercado, da família e do Estado em termos de provisão social.

Ampliando os níveis de garantia e segurança o século XX integrou, ainda que de forma assimétrica e desigual, e unicamente nos países capitalistas desenvolvidos ocidentais, a proteção dos direitos civis, políticos e sociais. Essa caminhada foi viabilizada pela expansão da educação pública, pela emergência dos partidos de massa e o processo de intensa urbanização que caracterizou as últimas décadas do século XIX.

## Classificações ou tipologias de *Welfare State*

Reconhecidamente considerada pelos estudiosos do *Welfare State* como uma tipologia clássica, situa-se a estabelecida por Titmuss em 1958<sup>19</sup>. Para este autor, no plano analítico, os modelos de *Welfare State* seriam três – o *residual welfare model of soci-*



*al policy, o industrial achievement performance model of social policy e o redistributive model of social policy*<sup>20</sup>.

Partindo da tipologia acima diversos autores<sup>21</sup> vêm buscando desenvolvê-las, acrescentando ingredientes que incluem em outras categorias analíticas.

Esping-Andersen, comparando os padrões de proteção social de dezoito países capitalistas desenvolvidos, analisou os condicionantes que deram origem às formas distintas de atenção social encontradas nos mesmos. Segundo Arretche (1995, p. 27), “mais do que distinguir a existência de três distintos regimes de distribuição de serviços sociais – esforço, aliás, já enunciado por Titmuss –, Esping-Andersen articula sua existência às condições de sua emergência, vale dizer, à matriz de poder que os tornam viáveis”.

O autor citado tem por suposto que a reforma social<sup>22</sup> faz parte do processo de constituição das classes trabalhadoras enquanto “classe para si”, tendo como objetivo histórico a sua emancipação, que transita pela desmercadorização da força de trabalho<sup>23</sup> e do consumo, da ordenação da sociedade sob **um princípio solidário, da correção das desigualdades produzidas pelo sistema capitalista de produção e do anteparo ao risco social.**

Esping-Andersen, a partir do que denomina nível ou grau de democratização social do capitalismo avançado, classificou os países estudados em três modalidades ou regimes de *Welfare State*: o liberal, o conservador e o social-democrata, que corresponderiam às tendências dos sistemas políticos dominantes.

No primeiro tipo, *liberal ou residual*, a intervenção estatal, sempre *ex-post*, ocorre em casos onde os riscos sociais não têm possibilidades, por quaisquer razões, de serem resolvidos pelas instâncias usuais: o esforço individual, a família, as redes comunitárias solidárias e o mercado. O esgo-

tamento dos canais tradicionais exige uma ação positiva do Estado, que deve ser limitada, temporária e pontual, exigindo mecanismos de inclusão extremamente seletivos aos programas de proteção social. Os custos da reprodução social são financiados basicamente pela contribuição individual e mecanismos de seguros privados. Constata-se a tendência de mercantilizar ao máximo a força de trabalho através das políticas sociais e estimular a centralidade do mercado na satisfação das necessidades. Os esquemas privados como espaço de redistribuição funcionam, também, fragmentando os benefícios prestados e promovendo, de certo modo, uma estratificação social útil ao sistema, na medida em que estimula a iniciativa individual e a competitividade, no sentido do indivíduo ampliar seu espectro de proteção social via mercado.

Nesse tipo de atenção social ocorre, com frequência, mecanismos de culpabilização das vítimas, ou seja, os riscos sociais são atribuídos à *incompetência* ou *desleixo* das pessoas e não decorrência de processos derivados das formas de redistribuição de renda e riqueza.

No que se refere ao direito a bens e serviços extra mercado, sua desmercadorização vincula-se ao estatuto de necessidade absoluta, e não ao trabalho. As reformas sociais, que poderiam construir patamares de garantias sociais e políticas aos direitos, foram limitadas pelas normas tradicionais e liberais do culto ao trabalho.

A conseqüência,

*é que esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mer-*

*cado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

O modelo meritocrático ou conservador contém, em seu núcleo duro, o suposto de que a proteção deve ser responsabilidade de cada um pelo seu mérito, pela sua capacidade produtiva, enfim, pela sua performance individual.

A intervenção estatal é parcial, mais no sentido de organizar a proteção e não financiá-la ou subsidiá-la:

*[...] este modelo também não pode assegurar automaticamente uma desmercadorização substancial, pois depende muito da forma de elegibilidade e das leis que regem os benefícios [...]. Os benefícios dependem quase inteiramente de contribuições e, assim, de trabalho e emprego* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

Assim, não é apenas a presença do direito social que garante a desmercadorização, mas normalizações e pré-condições que sinalizam para a cobertura dos programas de proteção e bem-estar social. Segundo Vianna (1998, p.24), este modelo

*[...] se caracteriza por vincular estreitamente a ação ‘protetora’ do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem merece, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direitos a benefícios, diferenciados conforme o trabalho, o status ocupacional, a capacidade de pressão, etc.[...] este padrão se caracteriza por ser hierarquizante e segmen-*

*tador.[...] deitaria raízes num conjunto de influências conservadoras, tais como estatismo, reformismo paternalista, catolicismo, corporativismo hierarquizante.*

Corresponde, em termos de proteção, ao que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) designa como *cidadania regulada*, onde a regulação é pelo ingresso no mercado formal de trabalho. Assemelha-se ao modelo bismarckiano de proteção social, “protegendo” a força de trabalho, que retribui com “lealdade e subordinação” ao Estado (ESPING-ANDERSEN, 1991). A ênfase na diferença de categorias profissionais teria, como objetivo político, consolidar divisões no interior da classe trabalhadora. Dessa forma, seu desenho dificulta, quando não impede, a organização em torno de interesses comuns e coletivos, de vontades universais. Este modelo pode ser encontrado, segundo Esping-Andersen (1991), em países onde os movimentos operários tiveram forte vinculação com a Igreja, com sociedades estratificadas e segmentadas. O mesmo autor aventa a hipótese que a forte influência da Igreja, no regime corporativo, influenciou a preocupação com a preservação da família tradicional, com o estímulo à maternidade e o desestímulo a quaisquer iniciativas que pudessem ameaçar a “convivência familiar”, como creches e serviços de proteção a idosos e crianças.

No que se refere aos direitos sociais, contrariamente ao tipo anterior de *Welfare State*, o culto à mercadoria nunca foi marcante mas a relevância da ação é baseada ou fundada na preservação das distinções de *status*, sendo mais de cunho político.

*Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios so-*

*ciais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de status significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.109).

O terceiro tipo corresponde ao social democrata<sup>24</sup> e, em países onde se consolidou as políticas de proteção social são inclusivas, e o bem-estar é visto como estrutural à essas sociedades contemporâneas (DRAIBE, 1990). As políticas sociais, nesses casos, têm um cunho universalista e abrangente e incluem áreas distintas, tanto na esfera econômica como social, tais como educação, saúde, habitação, trabalho, previdência, etc. Os serviços e benefícios são compreendidos e garantidos como direitos sociais, como forma da sociedade, solidariamente organizada, resguardar um patamar de igualdade para todos. Ou partilhar os riscos, conforme aponta Giddens (1996).

Aparece, segundo Esping-Andersen (1991), em países onde a classe trabalhadora construiu interesses coletivos com articulações suficientes para torná-los visíveis, em uma dimensão pública. Especifica ainda que, quando

*os direitos sociais adquirem status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma desmercadorização do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado* (1991, p.101).

Os benefícios e serviços extramercados destinam-se às novas classes médias, sendo esse tipo de proteção social denominado, por Esping-

Andersen, de regime social-democrata, uma vez que a força política impulsionadora das reformas que levaram a cabo sua implantação foi a social-democracia.<sup>25</sup>

*Em vez que tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um welfare state que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Existe a dissociação entre satisfação de necessidades, mercado e mérito, onde o direito social é garantido de *per si*, não havendo contrapartida financeira direta e distinta para cobertura dos benefícios. A intervenção estatal é *ex-ante*, tratando de assegurar padrões de satisfação iguais, distribuídos com base na igualdade de resultados, como estatuto de cidadania. Este sistema alterna, em termos de benefícios universais, mecanismos de integração e substituição de renda, oferta de equipamentos públicos para prestação de serviços essenciais, contemplando, ainda, a redistribuição de renda e recursos.

Com a exclusão do mercado, não como espaço de oferta ou de circulação de mercadoria, mas da redução de sua função distributiva direta, há a

facilidade da adesão, praticamente universal, ao *Welfare State* – todos participam de seu benefício, todos dele dependem e assim, sentem-se coagidos positivamente a assumir sua manutenção via pagamento de impostos, etc. O suposto é eliminar a insegurança absoluta e o reconhecimento de que o mercado é insuficiente para realização de tal tarefa, devendo ser a mesma um atribuição estatal.

Segundo Esping-Andersen, o regime de proteção social-democrata defende tanto o mercado (enquanto agente distribuidor não regulador), quanto a família. A proteção ao mercado é apontada, também, por De Felice (1998), ao analisar a relação público e privado na saúde. Afirma que o sistema público não está em contradição com o mercado, mas o pressupõe, e a intervenção específica do poder público, atualmente, é a de eliminar as desigualdades entre as partes que o integram (o mercado).

*Ao contrário do modelo corporativista-subsidiador, o princípio aqui não é esperar até que a capacidade de ajuda da família se exaure, mas sim de socializar antecipadamente os custos da família. [...] Neste sentido o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo. O resultado é um Welfare State que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.110).

Nota-se a preocupação efetiva e intensa com o pleno emprego, que é percebido e adotado como estrutural ao sistema, uma vez que dele depende para sua concretização, tendo o mesmo *status* tanto o trabalho como a renda. Em situações onde tal não ocorre, por razões políticas ou econô-

micas, acentua-se a debilidade dos pactos e dos arranjos que se fazem em contradição com os direitos legais, casos que vêm ocorrendo nos países capitalistas tardios.

De sua reflexão, resgata aspectos essenciais para compreensão do que denomina as três economias políticas do *Welfare State*:

- as forças históricas por trás das diferenças dos regimes de *Welfare State* não são categorias estáticas, mas relacionais, interativas;
- essas forças determinam o modelo de formação política da classe trabalhadora e da formação de consensos políticos na fase de transição de uma sociedade rural para uma sociedade de classe média, o que condiciona ou contribui, decisivamente, para a institucionalização das preferências de classe e do comportamento político;
- a localização dos princípios que estruturam os *Welfare State* permitem identificar agrupamentos distintos de regimes e não variações quantitativas em torno de um denominador comum (ESPING-ANDERSEN, 1991).

### Alguns apontamentos conclusivos

A proteção social em uma sociedade contemporânea tem sua origem no conceito de justiça social, considerada “como um atributo das instituições sociais que, no conjunto, determinam o acesso – ou as possibilidades de acesso – dos membros de uma sociedade a recursos que são meios para satisfação de uma grande variedade de desejos” (FIGUEIREDO, 1997, p. 73). No centro da questão de justiça estão colocados as demandas e os conflitos de interesse entre as pessoas no que se refere à distribuição de bens e recursos disponíveis em

uma sociedade<sup>26</sup>. Os princípios ordenadores da justiça distributiva: direito, necessidade e mérito, vêm sendo ordenados de forma diferenciada e expressam as distintas maneiras que se articulam os mecanismos distributivos, os agentes responsáveis pela distribuição e os critérios que a determinam. Em outras palavras, definem os modelos de política social, seguridade social ou, ainda, tipos de *Welfare State*.

O *Welfare State*, como padrão de política social, surge como um fenômeno do século XX e as teorias explicativas sobre sua gênese e desenvolvimento são inúmeras. Há um consenso, entretanto, que se constitui como um elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo, sendo que significou mais do que um incremento nas políticas sociais. Representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política do mundo industrial desenvolvido e um anteparo à possível ampliação de propostas comunistas. Economicamente significou o abandono da “ortodoxia do mercado”. Moralmente significou a defesa das idéias de justiça social solidariedade e universalismo. Politicamente foi parte de um projeto de construção nacional da democracia liberal em reação às ditaduras fascista e bolchevista (ESPING-ANDERSEN, 1994).

No Brasil, as análises sobre o surgimento, determinações e funções éticas, políticas e econômicas do *Welfare State* sempre foram paralelas e subsidiárias a outros objetos de estudo, com raras exceções

Assim, a produção teórica de autores brasileiros é incipiente, tendendo a se ampliar, ainda que, articulada à outras categorias teóricas.

A retomada de pesquisas e estudos sobre os sistemas de bem-estar, em um momento que se insinua a construção de uma *Welfare Society*, seja substituindo ou complementar ao *Welfare State*, me parecem relevantes. Especialmente em momentos como os atuais, em que

*trabalho voluntário, uso social do tempo de lazer (potencializado pela tecnologia produtiva), cooperativismo – toda uma práxis da cidadania solidária – juntamente com formas empresariais de proteção, insinuam a construção de uma Welfare Society, não substitutiva do Welfare State e sim complementar a ele* (VIANNA, 1998, p.13).

Outros autores, como Rosanvallon (1981, 1998), Santos (1997), consideram, também, que está se construindo uma nova sociedade protetora, que estabelece um outro vínculo com o Estado.

Em países onde o atendimento às necessidades básicas ainda não foi garantido, até que ponto a emergência de uma sociedade de Bem-estar não representa uma forma de espoliação e apropriação de direitos universais e solidários já conquistados? Ou, pelo contrário, aponta para novas contratualidades em decorrência das experiências e iniciativas da sociedade civil, se bem que embrionárias e em processo de sedimentação? Ou, ainda, como sugere e questiona Vianna (1998, p.13),

*alternativas que renovam as utopias de justiça social, factíveis na medida em que as batalhas por maior homogeneidade sócioeconômica e aprofundamento da demo-*

*cracia são vencidas. Terão elas, todavia, viabilidade no caso brasileiro?*

A resposta será dada a conhecer em futuro não remoto, a partir de especulações sobre o quadro político nacional após as eleições municipais de 2000.

As formas de absorção e o tipos de encaminhamento, no plano administrativo municipal, locus da execução da proteção social, das novas formas de relação Estado/sociedade com vistas à proteção social, serão decisivas para a ampliação da democracia social, tornando-se o Estado realmente guardião dos direitos e não somente um benfeitor solidário e preso a interesses particularistas.

## Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. T.S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais*, n. 39, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.

BARBALET, J.M. *A cidadania*. Lisboa: Editora Estampa, 1989.

BEHRING, E. R. *A Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COIMBRA, M. Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In: Abranches, S.; Coimbra, M & Santos, W. (Orgs.), *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1987.

COUTINHO, C.N. Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Flury. (Org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: CORTEZ/Abrasco, 1989.

\_\_\_\_\_. Notas sobre cidadania e modernidade. *Praia Vermelha*, v. 1, n. 1, Rio de Janeiro:UFRJ, 1997.

DRAIBE, S. M. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. *Análise de Conjuntura*, 8 (2), fev. IPARDES: Curitiba, 1986.

\_\_\_\_\_. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: *Anais do Encontro Anual da ANPOCS*. Águas de São Pedro: ANPOCS, 1988.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *IPEA. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA 1990.

\_\_\_\_\_. Brasil: o Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes. In: *Anais do Seminário Regional para Reformas de Políticas Públicas*. Santiago: CEPAL, 1992.

DE FELICE, F. de. Il welfare state: questioni controverse e un'ipotesi interpretativa. *Qualità Equità, rivista del welfare futuro*, Ano IV, n. 16. Roma: Editrice Libreretà, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

\_\_\_\_\_. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, n.35, São Paulo: CEDEC, 1995.

FIGUEIREDO, A.C. Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, 1997.

FLEURY, S. *Estado sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HOLCMAN, R. La protection sociale: principes, modèles nouveaux défis. *Problèmes politiques et sociaux*, n. 793, Paris: La Documentation Française, 1997.

LENHART, G. e OFFE, C. Teorias do Estado e Política Social. Tentativas de Explicação Político-Sociológica

para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MARSHALL, T. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEZES, M.T.C.G. *Em busca da teoria: Políticas de Assistência Pública*. São Paulo: Cortez, 1993.

MOON, D.J. Fondament moral de l'Etat providence. In: HOLCMAN, R. *La protection sociale: principes, modèles nouveaux défis. Problèmes politiques et sociaux*, n. 793. Paris: La Documentation Française, 1997.

MOTA, A.E. *Seguridade Social. Serviço Social e Sociedade*, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. Sobre a crise da seguridade social no Brasil. *Cadernos ADUFRJ*, n. 4, Rio de Janeiro: ADUFRJ, 2000.

O'CONNOR, J. *A crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivitor. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, 1988.

PEREIRA, P.A.P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

ROSANVALLON, P. *A crise do Estado de Providência*. Lisboa: Editorial Inquerito, 1984.

\_\_\_\_\_. *A Nova Questão Social. Repensar o Estado Providência*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, Boaventura Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: *Lua Nova*, n. 39, São Paulo: Cedec, 1997.

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SINGER, P. *O Capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica*. São Paulo: Editora Moderna, 1994.

VIANNA, M.L.T.W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revam: UCAM, IUPERJ, 1998.

### Notas:

- 1 Proteção social, conforme aponta Pereira (2000, p. 16), “é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a *seguridade social (ou segurança social)*, o *asseguramento ou garantias* a seguridade e políticas sociais”(grifos da autora). Seguridade social diz respeito a um arcabouço institucional programático de segurança contra os riscos da sociedade contemporânea e o *asseguramento* diz respeito às garantias e regulamentações legais que afirmam a seguridade como um direito.
- 2 Não se pretende uma exaustiva revisão, visto que a densidade do material já produzido é suficiente, não só para qualquer análise que se pretenda, como enfoca distintas abordagens. Entre os estudiosos que se debruçam sobre o tema, podemos encontrar no Brasil, entre outros autores, Sônia Draibe, Elaine R. Behring, Marta T.S. Arretche, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, Marcos Coimbra e Ana Elizabete Mota.
- 3 Não se desconhece as transformações que vêm ocorrendo nos sistemas de proteção social, a partir da década de 70, sendo que “muitas das premissas que construíram a construção desses *welfare states* não são mais

vigentes” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 73). As respostas dos países às transformações econômicas e sociais a esse fato são distintas e três estratégias foram identificadas por Esping-Andersen: a expansão do pleno emprego no setor público; a desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho, combinada a um certo desmonte do welfare state e uma estratégia de redução induzida da oferta de mão de obra.

- 4 O Plano Beveridge, que surge do relatório elaborado por William Beveridge, sobre o sistema britânico de segurança social, em 1942.
- 5 Segundo o marxista austro-alemão Heimann (*apud* ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89) as reformas conservadoras alemãs foram motivadas pelo desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores mas tornaram-se contraditórias: “o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores, e assim se transforma numa fonte potencial de poder”.
- 6 Dentre os autores brasileiros citados na nota acima, com exceção de Ana Elizabete Mota e Elaine R. Behring, todos realizaram uma sistematização das teorias explicativas do *Welfare State*.
- 7 “Tudo o que queremos destacar é que todas as sociedades industriais enfrentam problemas semelhantes; suas soluções a estes problemas, embora variadas, são frequentemente prescritas em maior medida pela industrialização em si mesma do que por outros elementos culturais” (WILENSKY e LEBEAUX *apud* ARRETICHE, 1995, p. 6).

- 8 O conceito de capitalismo monopolista de Estado representa o resultado de um conjunto estudos que pretendem a explicar a dinâmica e as contradições do capitalismo no pós-guerra, nos países desenvolvidos do Primeiro Mundo. Tem como características: a intensificação do papel do Estado; a forte concentração do capital, via fusões/incorporações de setores estratégicos da economia; interpenetração entre capital bancário e grupos industriais e o aumento da massa de trabalhadores assalariados (BEHRING, 1998).
- 9 Offe (1984) e Singer (1994) podem ser consultados para um aprofundamento da questão. Elaine R. Behring (1998), analisa, de forma circunstanciada, como os mecanismos de política social vão se erigindo no mundo capitalista, e em especial, no capitalismo tardio.
- 10 Segundo Arretche, Claus Offe ao transitar de uma posição que considera o Estado como capaz de autonomamente criar os desenhos de seletividade, internamente estruturais, afasta-se das análises marxistas de um Estado de Classe, que tem como limite a expansão capitalista. Carlos Nelson Coutinho (1989) ao referir-se à mesma questão, ou seja, quais os limites de uma sociedade capitalista em relação à ampliação dos direitos, constata que não se pode ampliar demandas sociais além de um ponto que ameaça ou impeça a reprodução do capital global.
- 11 Coimbra aponta algumas fragilidades na concepção de cidadania de Marshall, devido a sua linearidade e a ausência de contextualização histórica e os processos subjacentes a afirmação de cada um dos direitos (COIMBRA, 1987, p. 82).
- 12 Offe (apud VIANNA, 1998, p.28), retoma o que considera significativo na teoria de Marshall, para a compreensão da construção dos direitos, especialmente os sociais, que é o reconhecimento da importância de uma esfera pública para sua legalização. Tal dimensão pública seria a garantia do universalismo sobre os particularismos dos poderes dominantes.
- 13 Luciano Gruppi (1980, p.8) afirma que o Estado moderno – “unitário, dotado de um poder próprio independente de quaisquer outros poderes – começa a nascer na segunda metade do século XV na França, Inglaterra e Espanha; [...]”.
- 14 Para Gruppi, o fato que altera, fundamentalmente, a natureza da relação de poder entre o indivíduo e o poder absoluto, é o surgimento do “*habeas corpus* (que tenhas o seu corpo), dispositivo que dificulta as prisões arbitrárias, sem uma denúncia definida. O *habeas corpus* estaquelece algumas garantias que transformam o ‘súdito’ num cidadão” (GRUPPI, 1980, p. 13).
- 15 Grifos meus.
- 16 As Leis dos Pobres, surgidas na Inglaterra em meados do século XVI, formavam um conjunto de regulações que se destinavam a controlar as pessoas situadas fora do mercado de trabalho, como idosos, inválidos, órfãos, crianças carentes, desocupados. Os incapacitados para o trabalho tinham direito à assistência social nas *workhouses* (casas de trabalho), que funcionavam como verdadeiras prisões. São as primeiras manifestações, ainda na época pré-capitalista – de controle, ainda que, aparentemente, de proteção à força de trabalho incapacitada para atividades produtivas (PEREIRA, 2000).
- 17 Convém lembrar que nem todas as sociedades e países seguiram a cronologia apontada por Marshall em relação aos direitos, sendo evidenciado que alguns países não têm ainda nem as garantias civis, quanto menos as sociais e políticas.
- 18 Menezes, criticando essa abordagem, aponta que “da parafernália teórico-metodológica sobrou o que havia de mais nebuloso, (re)buscado na subjetividade da vontade política, onde, no interior das expressões criadas por esses teóricos, pode-se perceber o consenso como sinônimo de verdade” (1993, p.57).
- 19 Consoante indicação de Arretche (1995), Esping-Andersen (1991) e Vianna (1998).
- 20 Coimbra (1987) aponta as críticas que Gough tece à tipologia de Titmuss, considerando-a “empírica, eclética e multidisciplinar. [...] sem que uma síntese teórica emerja” (1987, p. 74).
- 21 Dentre estes destaca-se Gosta Esping-Andersen (1991), e os brasileiros Marcos Coimbra (1987) e Sonia Draibe (1988). Ascoli foi outro autor que, partindo das modalidades indicadas por Titmuss, introduziu alguns acréscimos, como, por exemplo, subdividindo o modelo meritocrático em dois: particularista e corporativo.
- 22 Esping-Andersen considera reforma social as alterações ocorridas entre as décadas de 1940 a 1970, nos países capitalistas avançados, abrangendo as dimensões políticas, econômicas, éticas, jurídicas e administrativas.
- 23 A mercadorização das pessoas ocorreu quando os mercados tornaram-se hegemônicos e o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Ou, “despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas” (ESPING-ANDERSEN,

1991, p. 102). A desmercadorização do *status* da força de trabalho ocorre, portanto, para Esping-Andersen, quando se institui o salário social e os direitos de cidadania superam a satisfação das necessidades via mercado.

- 24 Ascoli (*apud* DRAIBE, 1990) denomina tal modelo de Institucional-redistributivo.
- 25 Giddens (1996), com posição contrária, afirma que as bases do *Welfare State* foram construídas, no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, por governos direitistas e as razões para tanto podem ser encontradas no receio da desintegração e caos social.
- 26 As fórmulas “a cada um segundo seus direitos”, “a cada um de acordo com suas necessidades” ou ainda “a cada um de acordo com suas possibilidades” expressam as divergências entre situações de justiça, ou seja o que é o correto ou aceitável em relação aos critérios substantivos de justiça.

#### **Endereço – Autora**

Departamento de Serviço Social  
Centro Sócio Econômico – UFSC  
Campus Universitário – Trindade  
Florianópolis – SC  
Cx Postal 476 – CEP: 88040-900  
Tf. 0XX48-3319540  
e-mail: vera@mbox1.ufsc.br

---