

## EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE:

### TEORIAS EXPLICATIVAS

Marta T. S. Arretche<sup>(1)(2)</sup>

Fenômeno do século XX, a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos. Ainda que alguns países -- como a Alemanha, por exemplo -- tenham dado origem a programas de seguro social já no final do século passado e que políticas de proteção a idosos, mulheres, incapacitados, etc tenham se desenvolvido em vários países já no início deste século, é certo que o fenômeno do *welfare state* sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc.

Fenômeno de tal magnitude e importância que conduziu um importante autor, que identifica políticas sociais com social-democratização da sociedade, a afirmar que

*"(...) Quando nos damos conta de que a social democracia não é um absoluto, quando nossa sensibilidade percebe que o mundo não teria sido o mesmo sem ela; então, há necessidade de uma nova teoria". (Esping-andersen, 1985a:xiii)*

---

<sup>1</sup>. Pesquisadora do NEPP/UNICAMP e doutoranda em Ciências Sociais no IFCH/UNICAMP.

<sup>2</sup>. Este artigo beneficiou-se de várias contribuições. O curso sobre "Teorias Explicativas do Welfare State", de Argelina Cheibub Figueiredo, bem como a classificação destas correntes ali proposta e seus comentários à versão preliminar deste trabalho foram de inestimável ajuda. Agradeço também os comentários à mesma versão feitos por Sônia Miriam Draibe e Marcus André Mello. No entanto, são de minha inteira responsabilidade as opiniões aqui expressas.

Muitos autores se dedicaram à tarefa de explicar a origem e desenvolvimento do *welfare state*. A bibliografia sobre o assunto é imensa. A controvérsia sobre as razões, o significado e as perspectivas do fenômeno não é menos complexa. No entanto, é possível ordenar de algum modo este debate e melhor compreendê-lo, bem como dele extrair hipóteses para analisar a experiência latino-americana, fenômeno este ainda tão pouco investigado. É esta nossa principal preocupação: extrair, desta vasta produção teórica e analítica, argumentos explicativos acerca deste fenômeno nos países desenvolvidos.

É preciso dizer, desde logo, que o ordenamento de tal discussão não é tarefa fácil, e por várias razões. A principal delas diz respeito ao critério mais adequado para fazê-lo.

Em primeiro lugar, ao longo do tempo e, devido sobretudo aos avanços obtidos com base no acúmulo de conhecimentos e no desenvolvimento das pesquisas comparativas, sofisticaram-se crescentemente as variáveis analíticas utilizadas. Assim, os trabalhos datados da década de 50 e 60, baseados fortemente no indicador "volume do gasto social" deram lugar na década de 80 a análises bastante mais sofisticadas, nas quais distintos indicadores relativos à "forma e natureza deste gasto" permitem uma abordagem teórica qualitativamente superior do fenômeno a ser estudado. A sofisticação da abordagem do fenômeno implicou maior sofisticação na explicação das razões de sua existência. Em outras palavras, são muito variadas, em diversidade e grau de refinamento, as categorias analíticas e os indicadores utilizados pelos autores, entre si e ao longo do tempo.

Além disso, e certamente apresentando dificuldades muito maiores para um ordenamento do debate, temos a tarefa da seleção dos textos e autores a serem incluídos em um trabalho deste tipo. As obras que nos habituamos a consultar são de natureza bastante distinta. Alguns trabalhos, que aportam uma enorme contribuição em termos de informação empírica, histórica ou até mesmo classificatória da morfologia dos sistemas de proteção social naqueles países, ou não apresentam necessariamente uma explicação particular da origem e expansão destes sistemas, ou não são "o" trabalho no qual uma determinada explicação está mais explicitamente desenvolvida.

É o caso, por exemplo, do monumental trabalho organizado por Peter Flora, *Growth to Limits*, no qual distintos autores

examinam a evolução histórica, os resultados e os problemas contemporâneos do *welfare state* em 12 países capitalistas avançados. A diversidade e importância dos autores e o caráter quase enciclopédico desta obra conferem-lhe um status de consulta obrigatória sobre o assunto, mas não exatamente de um trabalho de referência para a explicação das condições da emergência e desenvolvimento dos programas sociais. É o caso também do trabalho de Titmuss, *Social Policy*, no qual, em sua introdução, o autor apresenta uma classificação dos sistemas de política social, classificação esta que influenciou enormemente as pesquisas de tipo comparativo. De natureza, portanto, classificatória, esta contribuição não trata explicitamente de teorizar sobre as razões explicativas do surgimento e expansão de tais modelos, ainda que seja possível, em outro trabalho do mesmo autor, identificar sua filiação teórica.

Delimitar o campo de abordagem deste trabalho, em torno de argumentos, os quais, na verdade, hierarquizam internamente alguns princípios analíticos, de modo a constituir teorias explicativas supôs excluir estes e outros trabalhos semelhantes, escolha esta que implicou perdas no escopo de abrangência deste artigo, mas que apresenta a enorme vantagem de clarificar a exposição.

Uma terceira dificuldade para o ordenamento deste debate diz respeito à evolução e, conseqüente mudança, da reflexão de autores que se tornaram uma referência para os estudiosos do tema. Todos os grandes pensadores apresentam evidentemente amadurecimento, revisões e alterações em sua trajetória. Em maior ou menor grau, autores que permaneceram produzindo sobre este assunto durante um longo período de tempo apresentam mudanças importantes em sua reflexão. No entanto, alguns autores apresentam mudanças muito significativas, mudanças estas que, em certa medida, negam peremptoriamente suas afirmações anteriores ou até mesmo implicam em filiação a uma outra corrente teórica. Em outros casos, tratam-se apenas de refinamentos a um argumento anteriormente apresentado.<sup>(3)</sup>

Em outras palavras, a opção por ordenar o debate segundo autores relevantes colocaria o problema posto pelas mudanças de argumento explicativo, decorrentes da evolução destes próprios

---

<sup>3</sup>. Quando possível, e por razões de clareza da exposição, procuraremos apontar tais mudanças ao longo deste trabalho.

autores. Além disso, ordenar a partir dos autores conduziria ao fato de que cada um deles constituiria um item, dada a importância de cada um justamente pela singularidade de sua análise.

A escolha de um princípio de ordenamento -- repetimos, o do argumento -- permitiu contornar vantajosamente este problema, vantagem esta que consiste na clareza da exposição. A desvantagem que a acompanha é a da perda da riqueza da produção dos autores selecionados, perda esta que, em alguns casos, chega a ser mesmo injusta.

Por estas razões, este artigo não trata de ordenar as teorias do *welfare state* de modo classificatório.<sup>(4)</sup> Este trabalho pretende tão somente organizar a produção teórica sobre o *welfare state*, ordenando-a segundo argumentos analíticos selecionados. Como afirmei mais acima, tais argumentos hierarquizam internamente algumas categorias analíticas, constituindo, portanto, correntes teóricas de explicação do fenômeno. Procurei identificá-las, de um lado, por sua influência sobre as pesquisas e debates acerca da natureza deste fenômeno e, de outro lado, porque permitem revelar a evolução, no tempo, da natureza deste mesmo debate.<sup>(5)</sup>

Assim, este trabalho trata de organizar diversas contribuições, de modo necessariamente não exaustivo, dispondo os argumentos apresentados quanto à origem e desenvolvimento do fenômeno. Algumas correntes tratam distintamente as razões do surgimento do *welfare state*, vale dizer, as causas mais diretas de sua origem -- o que denominamos de sua emergência -- e as razões de sua expansão ou desenvolvimento. Procurarei distinguir estas duas ordens de preocupação dos autores.<sup>(6)</sup> Creio que esta distinção tem importantes impactos para a identificação de hipóteses de trabalho. Confundir razões da emergência e do desenvolvimento de um determinado fenômeno histórico -- como o das atividades sociais do

---

<sup>4</sup>. Trabalho exaustivo a este respeito foi realizado por Jens Alber. Consultar, a este respeito, AURELIANO & DRAIBE, 1989.

<sup>5</sup>. Esta última razão estará refletida na forma de exposição dos argumentos e seleção dos autores, de modo a revelar os termos da evolução deste debate, de meados da década de 50 a nossos dias.

<sup>6</sup>. Aliás, diga-se de passagem, que tal distinção constitui outro fator de dificuldade para a classificação dos autores. Como poderá ser observado ao longo do trabalho, um autor pode, por exemplo, explicar as razões da emergência do *welfare state* usando categorias de origem marxista e explicar as razões de sua expansão usando categorias originárias das teorias da modernização. Este é o caso de Ian Gough (1979).

Estado contemporâneo -- é fonte evidente de confusão para a análise, dado que, uma vez consolidado, este passa a ter uma dinâmica própria de desenvolvimento, conformando instituições e interesses particulares.

Procurarei também distinguir, neste ordenamento que se segue, os tipos de causalidades que orientam os argumentos explicativos identificados. Vale dizer, algumas correntes, por exemplo, dão maior peso a causalidades de natureza econômica. Neste caso, o fenômeno do *welfare state* seria um resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção. O peso das variáveis econômicas na hierarquia causal do argumento explicativo proposto tem certamente filiações epistemológicas que são conhecidas. O mesmo pode ser dito em relação a correntes para as quais o fenômeno do *welfare state* é atribuído a razões de ordem política ou institucional. Para estes, uma vez dadas determinadas condições econômicas, seja o surgimento dos programas de proteção social, seja suas formas de expansão, seja ainda suas variações têm como razão causal fatores relacionados à luta de classes, a distintas estruturas de poder político, ou ainda a distintas estruturas estatais e institucionais.

Ainda que a intenção do trabalho seja buscar explicitar argumentos explicativos -- e foi a partir deles que a exposição foi organizada --, a escolha de autores mais representativos de cada corrente era inevitável. Este recurso permitirá também identificar determinados trabalhos, de maior peso e importância, no interior dos trabalhos de cada autor em particular. Por outro lado, dado que o fio condutor é a identificação de distintas construções lógicas evidentemente não seria possível, por razões de clareza dos argumentos, deixar de recorrer a outros autores ou até mesmo apontar mudanças no argumento dos autores selecionados.

1. Argumentos segundo os quais os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* são predominantemente de ordem econômica

1.1. O *welfare state* é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades

São certamente alguns trabalhos de Harold Wilensky, Richard Titmuss e T. H. Marshall que melhor representam esta concepção explicativa. Ainda que haja distinções entre eles, sobretudo no que diz respeito às razões do desenvolvimento do *welfare state* -- não às razões de sua emergência --, há um núcleo comum em sua argumentação, núcleo este que diz respeito aos impactos do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado.

Ainda que explicitamente convencido das premissas da teoria da convergência<sup>(7)</sup>, Harold Wilensky realizou dois importantes trabalhos em que procura explicar as variações internas no interior do processo mais geral de convergência entre os países: *Industrial Society and Social Welfare*, com Charles Lebeaux em 1955<sup>(8)</sup> e *The Welfare State and Equality* em 1975<sup>(9)</sup>.

Assim, seja para explicar (em 1955) a "exceção" (ou excepcionalidade) do caso norte-americano, seja para explicar (em 1975) as razões da existência de países mais avançados e países mais

---

<sup>7</sup>. "(...) a idéia de que qualquer que sejam seus regimes políticos, quaisquer que sejam suas histórias e culturas particulares, as sociedades 'afluentes' tornam-se mais semelhantes tanto em termos de sua estrutura social como de sua ideologia(...)." (Wilensky, 1975:xii) (tradução da autora)

Segundo esta teoria, portanto, as sociedades tenderiam a convergir em direção a formas semelhantes, estivessem elas sob regimes capitalistas ou socialistas, dado o impulso da industrialização.

<sup>8</sup>. *Industrial Society and Social Welfare* é o resultado de um trabalho realizado por Harold L. Wilensky e Charles N. Lebeaux sob encomenda do United States Committee of the International Conference of Social Work a Russell Sage Foundation. Realizado durante o ano de 1955, o trabalho visava realizar um balanço do processo de industrialização ocorrido nos EUA e seus efeitos sobre a ação social no campo dos programas de assistência às famílias e à comunidade.

<sup>9</sup>. Escrito em 1975, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures* é o resultado de uma pesquisa que envolveu um estudo sobre 64 países e, entre estes, aqueles considerados os 22 países mais ricos.

atrasados no desenvolvimento de programas de proteção social, Wilensky acaba por revelar uma determinada concepção teórica da origem e do desenvolvimento dos programas de *welfare*<sup>(10)</sup>.

De acordo com sua visão, as razões do surgimento de programas sociais é a mesma em todos os países de alto nível de desenvolvimento industrial. Ele o dirá claramente a partir da extensiva comparação realizada no trabalho de 1975:

*"Eu concluí que o crescimento econômico e seus resultados demográficos e burocráticos são a causa fundamental da emergência generalizada do welfare state." (Wilensky, 1975:xiii) (tradução da autora)*

O surgimento de programas sociais é um desdobramento necessário de tendências mais gerais postas em marcha pela industrialização. Quais seriam então essas tendências gerais, as quais explicariam o surgimento do *welfare state*?

O surgimento de *"padrões mínimos, garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade (Wilensky & Lebeaux, 1965:xii)* está associado aos problemas e possibilidades postos pelo desenvolvimento da industrialização. De um lado, os gastos com programas sociais somente são possíveis porque a industrialização permite um vasto crescimento da riqueza das sociedades (Wilensky e Lebeaux, 1965: 14). A partir da constatação de uma correlação entre as variáveis crescimento industrial e gastos sociais, o autor considera que a primeira é uma condição necessária para a segunda. Dito de outro modo, os programas sociais ou não aparecem ou permanecem insignificantes em sociedades

---

<sup>10</sup>. É preciso considerar que o próprio conceito de *"welfare"* varia significativamente entre os autores. Neste caso existe, mesmo entre os dois trabalhos mencionados, diferentes concepções quanto ao fenômeno observado. No trabalho realizado com Charles Lebeaux em 1955, Wilensky se refere a *"welfare"* como um conjunto de programas de assistência social dirigidos à população mais carente incapaz de prover por si mesma sua própria sobrevivência e/ou de seus dependentes nos Estados Unidos. No trabalho comparativo de 1975, Wilensky se refere a *"welfare state"* como um conjunto de programas governamentais que envolvem ação estatal no campo da atenção à saúde, previdência, assistência social, excetuando-se educação e habitação, por razões expostas pelo próprio autor. (Wilensky, 1975:2-10).

Esta distinção, contudo, se refere ao fenômeno observado nos dois trabalhos e não, à definição de *"welfare state"* adotada pelo autor, a qual se mantém inalterada nos dois trabalhos.

que não produzam um excedente nacional suficiente para financiá-los (Wilensky, 1975:24).

*"No século passado, o welfare state desenvolveu-se em todos os países urbano-industriais. Embora esses (os países) variem enormemente em termos de direitos e liberdades civis, os países ricos variam pouco em sua estratégia geral de construção de um piso abaixo do qual ninguém pode estar. Os valores invocados para defender o welfare state -- justiça social, ordem política, eficiência ou igualdade -- dependem do grupo que articula sua defesa. Mas a ação final produziu uma das mais importantes uniformidades estruturais das sociedades modernas. Quanto mais ricos os países se tornam, mais semelhantes eles são na ampliação da cobertura da população e dos riscos (...)"* (Wilensky, 1975:15-6) (tradução da autora)

De outro lado, os problemas sociais com os quais os serviços sociais têm de lidar são resultado das mudanças sociais (sobretudo, demográficas) desencadeadas pela industrialização. A consolidação da fábrica como núcleo central da atividade produtiva implica uma transformação radical das sociedades, transformação esta que determina o surgimento de novos mecanismos de garantia da coesão e integração sociais. Nada melhor do que uma citação dos próprios autores para que fique claro o papel central e determinante desempenhado pelo desenvolvimento industrial no surgimento dos programas sociais.

*"Tudo que nós queremos destacar é que todas as sociedades industriais enfrentam problemas semelhantes; suas soluções a estes problemas, embora variadas, são freqüentemente prescritas em maior medida pela industrialização em si mesma do que por outros elementos culturais."* (Wilensky & Lebeaux, 1965:47) (tradução da autora)

Neste sentido, não haveria diferenças entre países como o Japão, os Estados Unidos e a URSS, dado que independentemente de seus regimes políticos e das diferenças nacionais, estes diferentes países estariam igualmente submetidos à lógica da industrialização.

A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiriam novas formas de integração social. Vejamos: a



atividade industrial (na fábrica) exige um novo tipo de trabalhador, com novos hábitos, uma nova disciplina, diferente daquela compatível com a atividade produtiva do camponês. Ao mesmo tempo, a mecanização do processo produtivo pode significar perda da importância de um conjunto de habilidades profissionais ou mesmo o surgimento do desemprego técnico (qual seja, a obsolescência definitiva de determinadas habilidades). A industrialização implica ainda maior complexidade da divisão social do trabalho. À divisão natural sobrepõe-se o recrutamento no mercado de trabalho segundo habilidades altamente complexas e diversificadas. Finalmente, a industrialização implica a competição no mercado de trabalho, a entrada da mulher neste mercado, etc. Em suma, este conjunto de mudanças no que tange à dependência do trabalhador em relação à situação do mercado de trabalho, com relação à natureza e bases da especialização do trabalho e no que tange a uma significativamente crescente possibilidade de mobilidade social teria implicações profundas sobre o sistema familiar, isto é, sobre o tamanho das famílias, sobre as formas de educação das crianças, sobre as modalidades de reprodução social, etc. Tais mudanças exigiriam uma resposta, uma solução sob a forma de programas sociais, os quais visariam garantir a integração social, contornando os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias. Tomemos as palavras dos próprios autores:

*"Muitos dos serviços de welfare na América podem ser vistos como uma resposta ao impacto da industrialização sobre a vida das famílias." (Wilensky & Lebeaux, 1965:67) (tradução da autora)*

Os efeitos da industrialização sobre o sistema familiar implicam também um novo papel para as crianças: de auxiliares na atividade agrícola (e, portanto, de fonte de renda), eles passam a ser unicamente fonte de gastos, ao mesmo tempo em que se constituem como possíveis concorrentes no mercado de trabalho, uma vez que a seleção para este mercado é feita predominante segundo critérios de especialização para o trabalho. Nestas circunstâncias, o surgimento de leis de proteção do trabalho infantil parece ser um *"resultado natural"* (Wilensky e Lebeaux, 1965:71), fixando a criança como uma impossibilidade produtiva ao mesmo tempo que se lhe garante a possibilidade de educação.

Em suma, a industrialização apresenta resultados sobre a estrutura social que são inevitáveis (Wilensky e Lebeaux, 1965: 79),

tais como a ênfase na família nuclear e o envelhecimento da população. A rapidez das mudanças sociais, outro de seus desdobramentos, tende a acelerar o surgimento de problemas. O desenvolvimento de programas de cobertura contra os riscos postos por estas mudanças constituem seu correlato necessário. Assim, por exemplo, o fato de que a maior parte dos gastos com serviços de *welfare* nos Estados Unidos sejam destinados aos velhos constitui um correlato do fato do envelhecimento da população, propiciado pela industrialização (Wilensky e Lebeaux, 1965:79).

Esta série de determinações -- industrialização-mudanças sociais/demográficas-surgimento de serviços de *welfare* -- é, assim, o núcleo do argumento, indutivamente construído a partir das correlações estatísticas identificadas pelos autores. A partir da constatação empírica de regularidades, concluem os autores:

*"Estas mudanças massivas na sociedade americana são os determinantes principais dos problemas sociais, os quais, por sua vez, criam a demanda por serviços de welfare."* (Wilensky & Lebeaux, 1965:17) (tradução da autora)

Esta correlação será confirmada na pesquisa sobre 60 países publicada no trabalho de 1975. Neste trabalho, Wilensky demonstra que o sistema político (seja ele liberal-democrático, totalitário, oligárquico ou populista) tem fraca correlação com o desenvolvimento do *welfare state*<sup>(11)</sup>. Também o sistema econômico (seja ele capitalista ou comunista) é absolutamente irrelevante para explicar o desenvolvimento de programas de proteção social. Concomitantemente, o resultado do trabalho é demonstrar a existência de uma altíssima correlação entre as variáveis nível de desenvolvimento econômico e esforço de seguridade social (este medido pelo gasto estatal em serviços de consumo público) (Wilensky, 1975:2).

Esta correlação, contudo, é mediada por duas variáveis: em primeiro lugar, proporção de velhos na população, estabelecida como causa direta mais forte; em segundo lugar, idade da população e

---

<sup>11</sup>. O autor afirma que o fato de que a maior parte dos países que desenvolveram sistemas mais abrangentes de proteção social estejam enquadrados, na classificação por ele construída, como liberal-democráticos significa apenas que os países ricos têm sistemas políticos de tipo liberal-democrático, ao passo que os países pobres tendem a desenvolver sistemas políticos de tipo oligárquico. Assim, no limite, mesmo o tipo de sistema político de um país é um subproduto de seu nível de desenvolvimento econômico (Wilensky, 1975:22).

idade do sistema de proteção social.<sup>(12)</sup> A proporção de velhos na população seria um subproduto do nível de desenvolvimento econômico. Qual seja, o desenvolvimento econômico implica uma queda da taxa de natalidade; tal redução implica um aumento da proporção de velhos no universo populacional (isto é, a desenvolvimento econômico correspondem mudanças demográficas). Essa população, em situação objetiva de necessidade, fará pressão por programas sociais e estes necessariamente surgirão (dada a possibilidade do excedente econômico, propiciada pelo mesmo desenvolvimento econômico). Tal processo é demonstrado pelo fato de que os maiores beneficiários dos programas sociais são os velhos (Wilensky, 1975:26-7).

Entretanto, essas duas ordens de variáveis (i) proporção de velhos e (ii) idade da população/idade dos sistemas constituem, como veremos a seguir, elementos de explicação para a diversidade nos níveis de gasto e nos sistemas de administração dos programas sociais entre os países nos quais tais programas adquiriram significado, qual seja, no interior do grupo de 22 países ricos (contemplados em sua análise), nos quais existiria efetivamente o *welfare state*.

Uma vez admitida a existência de variações internas à tendência mais geral, variações estas expressas pelo caso norte-americano e/ou pela existência de diferentes níveis de gasto e diferentes estilos e organização administrativa entre os 22 países mais ricos, Wilensky estará mais preocupado em explicar as razões destas variações. Assim, procurará complementar o trabalho de Cutright (1967), buscando explicar diferentes formas de desenvolvimento dos sistemas de *welfare*. Isto é, procurou explicar a "exceção" norte-americana (em 1955) e o fato da existência de países mais avançados e mais atrasados no desenvolvimento de programas sociais (em 1975).

Em 1955, a forma particular de desenvolvimento do *welfare state* nos EUA é explicada por razões internas aos sistemas cultural e político daquele país. Dito de outro modo, o surgimento do *welfare state* nos EUA está inserido no conjunto de mudanças sociais

---

<sup>12</sup>. Para Wilensky, o equívoco de Cutright (1967), um autor também filiado aos princípios da convergência, teria sido o de não haver estabelecido a proporção de velhos na população como uma causa interveniente no esforço de *welfare*. Neste texto de 1967, Cutright, utilizando o mesmo método de Wilensky, conclui haver uma correlação necessária entre nível de desenvolvimento econômico-idade dos sistemas de proteção social-esforço de *welfare*, não trabalhando, portanto, com a variável proporção de velhos na população.

desencadeadas pela industrialização, fenômeno este que é mais ou menos invariante entre os países onde esta ocorreu. Contudo, a existência de fortes resistências internas ao desenvolvimento destes programas está associada a um desenvolvimento particular da cultura do capitalismo ocorrido nos EUA. Tais resistências fariam com que os EUA fossem, em certa medida, uma exceção às tendências mais gerais de desenvolvimento do *welfare state*, tal como ocorrido nos demais países altamente industrializados como, por exemplo, os países da Europa Ocidental.

Nas palavras de Wilensky e Lebeaux,

*"Até hoje, e por razões demonstradas ao longo deste livro, quanto mais industrializada uma nação, maior a fatia de sua renda nacional é gasta em serviços de welfare. (...) Entretanto, em relação a sua capacidade de gasto, os países ricos têm incrementado seus gastos com welfare; mas os Estados Unidos, o mais rico deles, tem se movido bastante lentamente no interior desta tendência geral." (Wilensky & Lebeaux, 1965:ix-x) (tradução da autora)*

Se a explicação para a origem dos programas sociais está no desenvolvimento industrial, sua expansão, contudo, está fortemente associada a traços da cultura nacional. Os valores e crenças dominantes nos EUA, a existência de razões objetivas para tais crenças e um sistema político-administrativo baseado na descentralização seriam os mais fortes obstáculos ao desenvolvimento do *welfare state*, tal qual este se desenvolveu nos países da Europa Ocidental.

Em primeiro lugar, o individualismo econômico (o imperativo de vencer na vida por seus próprios esforços); o individualismo como regra de conduta social; a crença na propriedade privada e no livre mercado; a crença na iniciativa individual e na competição são elementos-chave da cultura norte-americana. Tais valores constituiriam fortes obstáculos ao desenvolvimento de programas sociais contra os riscos inerentes ao processo de industrialização. Em segundo lugar, existem nos EUA bases objetivas para o florescimento de tais valores, dado que se observa concretamente um enriquecimento geral do conjunto da população e tendências de longo prazo no sentido da equalização da renda. Qual seja, observadas as tendências de longo prazo, toda a população tem crescentemente padrões de vida mais elevados e há um crescimento permanente e progressivo das dimensões da classe média em relação à

população total (Wilensky e Lebeaux, 1965: 90-114). Finalmente, a heterogeneidade social, étnica e religiosa, característica dos EUA, reforçada pela acentuada fragmentação política propiciada pela descentralização, impede o desenvolvimento de programas nacionais, de natureza abrangente, característicos da ação social na Europa e especialmente nos países escandinavos (Wilensky e Lebeaux, 1965:xviii).

Portanto, dado que *"os valores dos homens conformam sua abordagem dos problemas postos pela industrialização"* (Wilensky e Lebeaux, 1965: 349), a cultura americana afeta a forma dos serviços sociais prestados nos EUA, qual seja, a quantidade de recursos destinados aos programas de *welfare*, a ênfase em agências privadas, a divisão entre agências locais e federais, o baixo grau de efetividade dos programas implementados (Wilensky e Lebeaux, 1965:15).

No trabalho de 1975, Wilensky demonstrará uma posição bastante distinta. Afirma que é tentador atribuir a diversidade entre os países ricos a elementos de ordem cultural (Wilensky, 1975:28-30), mas que, na verdade, os fatores de diferenciação são de outra ordem, de ordem estrutural. Vejamos:

Ao observar uma fortíssima correlação entre proporção da população com mais 65 anos de idade e esforço de *welfare* afirma, como desenvolvido mais acima, que aquele primeiro seria o principal fator de diversidade no gasto (portanto, um fator de ordem demográfica, o qual é, por sua vez, um subproduto do grau de desenvolvimento industrial). Por que é este o fator principal? Porque é este indicador que apresenta uma correlação positiva mais elevada com o indicador "esforço de gasto".

Em segundo lugar, como elementos de diferenciação no gasto e no estilo administrativo entre os países, estariam a idade da população (dado que os programas correspondem às necessidades demográficas) e a idade dos sistemas. Os sistemas amadurecem, uma vez constituídos, exercendo pressão para uma ampliação progressiva dos gastos sociais. Esta ampliação é resultado sobretudo da natureza das burocracias diretamente envolvidas nos programas sociais. Nas palavras de Wilensky,

*(...), o nível econômico é a causa fundamental do desenvolvimento do welfare state, mas seus efeitos são sentidos principalmente através das mudanças demográficas do século*

*passado e do impulso dos programas em si mesmos, uma vez estabelecidos. Com a modernização, as taxas de natalidade declinaram, e a proporção de velhos associada ao declínio do valor econômico das crianças exerceram pressão no sentido da expansão do gasto. Uma vez estabelecidos, os programas amadurecem, movendo-se em todo lugar em direção a maior cobertura e mais elevados benefícios. O crescimento do gasto em seguridade social começa como um acompanhamento natural do crescimento econômico e seus efeitos demográficos; ele é acelerado pela interação das percepções políticas das elites, das pressões das massas, e das burocracias do welfare." (Wilensky, 1975:47)<sup>(13)</sup> (tradução da autora)*

É importante chamar aqui atenção para o fato de que a conclusão de Wilensky é resultado da metodologia por ele empregada. Na verdade, ele se torna "prisioneiro" das variáveis e correlações estatísticas por ele adotadas. Ao adotar como variável dependente exclusivamente o indicador "volume de gasto em programas sociais"<sup>(14)</sup> e como variáveis independentes indicadores econômicos e demográficos, o autor está fadado a obter conclusões a partir das regularidades encontradas na correlação destas variáveis, estabelecendo como fator mais importante aquele que apresenta maior correlação positiva e assim por diante. Como veremos mais adiante, as análises mais recentes do *welfare state* exigirão indicadores e tratamento analíticos mais sofisticados.

Professores da *London School of Economics*, T. H. Marshall e Titmuss foram entre os anos 40 e 60, responsáveis pela disciplina de Administração Social daquela escola. Preocupados sobretudo com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar na Inglaterra, desenvolveram, contudo, uma corrente de explicação que se situa no interior desta explicação mais geral a respeito do fenômeno. Qual seja, ainda que essencialmente preocupados com o caso inglês, sua abordagem inscreve-se nesta vertente que articula positivamente industrialização como fenômeno causal dos programas sociais.

---

<sup>13</sup>. O autor atribui também importância a outras variáveis na explicação das tendências de diversificação entre os países, tais como heterogeneidade social e clivagens internas; mobilidade e estratificação sociais; tamanho da classe trabalhadora e natureza de sua organização e influência militar. (Wilensky, 1975:50ss). Contudo, tais variáveis não têm em seu trabalho o peso explicativo das variáveis acima mencionadas.

<sup>14</sup>. Para uma crítica da insuficiência deste indicador, ver ESPING-ANDERSEN, 1985b.

Titmuss<sup>(15)</sup>, em um ensaio escrito em 1954, tratando do caso inglês, afirma que a origem dos programas do *welfare* está na crescente complexidade da divisão social do trabalho propiciada pelo desenvolvimento da industrialização.

"(...) (na ampliação dos programas sociais), o fator operativo dominante foi a crescente divisão do trabalho na sociedade e, simultaneamente, um grande crescimento na especificidade do trabalho." (Titmuss, 1963:43) (tradução da autora)

Esta afirmação é explicitamente assumida pelo autor, como a aceitação da tese durkheimniana, segundo a qual o homem se tornaria mais socialmente dependente na mesma medida em que se tornasse mais individualizado e mais especializado. Assim, a especialização do trabalho, fruto da industrialização, implicaria em crescimento da dependência individual em relação à sociedade. Deste modo, a origem dos programas de proteção social estaria localizada, para Titmuss, na industrialização e em seu correlato necessário: a crescente especialização da produção.

Contudo, dado que sua origem consiste numa resposta a essas necessidades, seu desenvolvimento está associado à dinâmica da mudança dessas mesmas necessidades. Os serviços sociais são respostas a necessidades (quer individuais, quer sociais), destinadas a garantir a sobrevivência das sociedades. As necessidades da Inglaterra, por exemplo, em 1950 não são as mesmas que em 1900. Logo, a modificação e, sobretudo, a ampliação dos serviços sociais revela a crescente ampliação de necessidades ocorrida na sociedade inglesa naquele período.

Para Titmuss, nestes 50 anos que testemunharam a construção de um conjunto mais ou menos articulado de programas de proteção social, a Inglaterra viveu a "era das expectativas crescentes" (Titmuss, 1963:43)<sup>(16)</sup>, expectativas estas que implicaram um desenvolvimento do escopo e variedade dos serviços sociais.

Tais expectativas, contudo, passam a ser necessidades, porque estas últimas são culturalmente construídas. Os homens enfrentam distintos "estados de dependência" (Titmuss, 1963:42),

---

<sup>15</sup>. Titmuss, R. "The Social Division of Welfare", in: TITMUSS, Richard M. Essays on 'the Welfare State'. Surrey, Unwin Brothers, 1963.

<sup>16</sup>. O crescimento da expectativas de consumo material e a adoção da mudança social como uma valor/norma social é para Titmuss uma das características centrais das sociedades industrializadas. Ver Titmuss, 1963:105-6.

tais como a fragilidade das crianças, dos velhos, dos doentes, estados estes em que os cuidados constituem-se em necessidades físicas. As necessidades às quais se destinam os programas sociais, contudo, não se destinam em geral apenas às necessidades físicas. O desemprego, o subemprego, a aposentadoria, por exemplo, revelam estados de dependência culturalmente estabelecidos ("*man-made dependencies*" -- Titmuss, 1963:430). A ampliação progressiva dos programas sociais, portanto, o desenvolvimento do *welfare state* é o resultado da ampliação progressiva do campo de necessidades culturalmente construídas. Assim, com o rompimento gradual da Lei dos Pobres (conceito que equivale ao de dissolução progressiva da Lei dos Pobres, em Marshall), foram se definindo e reconhecendo novos "estados de dependência", dinâmica à qual está subordinado o desenvolvimento dos programas sociais.

Em *Política Social*, escrito em 1965, Marshall procura dar conta da origem do Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra, bem como de sua evolução no pós-guerra, notadamente na década de 50 e início da década de 60.<sup>(17)</sup> Para o autor, o Estado de Bem-Estar Social naquele país tem início em meados da era Vitoriana, qual seja, no último quartel do século XIX. Era de prosperidade e confiança, teria marcado o início da adoção de medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza, etc. Em tais medidas, estaria o embrião daquilo que, mais tarde, após a Segunda Grande Guerra, seria conhecido como *welfare state*.

A razão para o surgimento destas medidas, as quais legariam à sociedade inglesa do século XX um aparelho estatal administrativamente preparado para garantir o bem-estar social a seus cidadãos, está no impulso dado às sociedades pela industrialização.

*"A Revolução industrial, qualquer que seja a verdade sobre sua origem, sem sombra de dúvida, não teve fim. Pois é da essência da industrialização que, uma vez que se 'pega impulso', e se está inteiramente comprometido com o modo de vida industrial, o movimento nunca cessa e (com toda a probabilidade) o ritmo se torna mais frenético." (Marshall, 1967:12)*

---

<sup>17</sup>. Note-se aqui que a opção pelo ordenamento através de argumentos explicativos conduziu-nos a inscrever trabalhos de T.H. Marshall, produzidos em períodos distintos, em duas correntes também diferentes. Ver item 2.1.



Uma vez re-harmonizada e re-adaptada ao novo "modo de vida", após a pacificação dos conflitos que haviam acompanhado a origem da produção em escala industrial, a sociedade inglesa

*"(...) abraçou essa tarefa de desenvolver suas potencialidades (e) colocou em movimento fôrças inerentes ao próprio sistema que levaram, por processos lógicos e naturais, à sua transformação em algo totalmente imprevisto e incomum." (Marshall, 1965:13) (o grifo é meu).*

Este é um conceito central nesta explicação: a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social fazem parte de um processo que é definido fundamentalmente pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma (Marshall, 1967:27). Tal processo é, em parte, realizado pela ação política. Assim, o autor identifica correntes de pensamento e suas propostas a cada período de evolução da Política Social. Mas, a ação política está condicionada a um processo de auto-desenvolvimento da Política Social, processo este ao qual os atores sociais são submissos. Vejamos, por exemplo, como o autor examina, o processo evolutivo do fenômeno.

Originado naquelas medidas de proteção aos indigentes e pobres em geral acima mencionadas (notadamente, a Lei dos Pobres e seus desdobramentos posteriores), o processo em curso teria tomado impulso no começo do século XX, através de um progressivo movimento de dissolução da Lei dos Pobres. As medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza. Cria-se assim um significativo dispositivo de proteção que atendia de forma distinta a crianças, velhos, desempregados, indigentes. etc.

A adoção de tais medidas é acompanhada por uma profunda discussão entre as forças políticas organizadas do período. Há mesmo a criação de uma comissão para estudar o assunto, a *Comissão Real sobre a Lei dos Pobres e Auxílio aos Necessitados*, nomeada pelo Governo Conservador. No entanto, as medidas tomadas, o foram independentemente dos trabalhos desta Comissão. Com efeito, estas foram implementadas pelo Governo Conservador antes mesmo que a Comissão concluísse seus trabalhos. Assim, conclui o autor,

*"(...) A verdade é que durante os anos em que a Comissão esteve em funcionamento a corrente da mudança social começou a*

*fluir livremente e a Comissão foi parte desta corrente, não a origem da mesma. A outra parte mais saliente foi o Governo liberal que subiu ao poder (...)." (Marshall, 1965:56)*

Assim, ainda que a ação política tenha alguma importância para a explicação do surgimento da Política Social, ela apenas implementa aquela que é a lógica inexorável das forças evolutivas em operação no sistema social. Tais forças, que atuam de forma independente, lógica e naturalmente, dão curso a um processo evolutivo sobre o qual os atores sociais não têm controle. Uma vez liberadas, tais forças ganham impulso, num movimento de auto-propulsão, que lhes é inerente.

Tanto é assim que nos anos 20 e 30, observa-se um movimento de acentuada convergência entre os países em que a Política Social era uma realidade (Marshall, 1967:78). Existe, para o autor, consenso quanto à natureza e extensão da responsabilidade governamental pelo bem-estar social. Há, entre os países, convergência quanto ao público-alvo dos programas previdenciários, quanto à bagagem metodológica e à máquina administrativa a ser utilizada nos programas, quanto aos riscos a serem cobertos. Há ainda convergência no sentido da unificação dos programas, no sentido de envolver os assalariados e, finalmente, no surgimento da temática da distribuição da renda como um elemento constitutivo da Política Social. Tal convergência é reveladora das forças postas em prática pelo capitalismo democrático. Ainda, que haja divergências entre os países quanto aos métodos através dos quais se operaria o gradual processo de dissolução da Lei dos Pobres, o movimento de convergência é altamente significativo.

Ainda que o período entre guerras tenha sido importante para a consolidação das medidas criadas anteriormente, é o período posterior à Segunda Guerra Mundial que representará

*"(...) a fase final do processo (...) pelo qual o desenvolvimento lógico e a evolução natural das idéias e instituições conduziram, em última análise, a uma transformação do sistema. A transformação, ou revolução, consistiu na fusão das medidas de política social num todo o qual, pela primeira vez, adquiriu, em conseqüência, uma personalidade própria e um significado que, até então, tinha sido apenas vagamente vislumbrado. Adotamos a expressão "Estado de Bem-Estar Social" para denotar esta nova entidade composta de elementos já conhecidos. A responsabilidade derradeira total do Estado pelo*

*bem-estar de seu povo foi reconhecida mais explicitamente do que jamais o fôra. (...)." (Marshall, 1965:97)*

A adoção do seguro social compulsório e do Serviço Nacional de Saúde, cobrindo, com garantia estatal, os riscos inerentes à vida coletiva, para todos os membros da sociedade representam o encontro definitivo da sociedade inglesa com o bem-estar. Tal produto, cujos traços centrais se encontram acabados, ainda que sujeito a contínuo movimento, não é dependente de correntes de pensamento ou partidárias. As sucessivas alternâncias entre Partido Trabalhista e Conservador no poder têm pequena influência no curso do processo, ainda que possam ter influência sobre a ênfase no caráter estatal ou privado, voluntário ou compulsório de determinados programas. Assim, não é o Governo Trabalhista no poder, por exemplo, que explica o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946, mas as forças sociais propulsadas pela guerra. As duas guerras (bem como a depressão) são contudo, incidentes que vieram a acelerar a evolução lógica do sistema, dado que criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de programas de proteção social.<sup>(18)</sup>

Evidentemente, os indicadores analíticos utilizadas por Wilensky e Lebeaux, bem como a metodologia por eles empregada, não é a mesma dos trabalhos de T. H. Marshall e Titmuss. Na verdade, é preciso situar o contexto no qual estes últimos produziram estes trabalhos. Estes foram escritos em um contexto de ataque liberal aos programas sociais na Inglaterra, o que explica em parte a ênfase na idéia de que tais programas correspondiam a uma nova era das sociedades, sendo, portanto, intrínsecos a ela. Por outro lado, reduzir seus argumentos a um contexto de acirrado debate político, seria reduzir o caráter de sua contribuição.

Na verdade, a partir de metodologias e recursos analíticos distintos, os autores acima analisados, nestes trabalhos mencionados, partilham de uma mesma concepção quanto à origem dos programas sociais, concepção esta originária das teorias da modernização e da industrialização das sociedades. Ainda que as

---

<sup>18</sup>. *É significativa a presença da temática da guerra na literatura deste período, resultado evidente do caráter recente e expressivo dos conflitos na cena mundial e, particularmente, na cena inglesa. Ver WILENSKY, H. "The Military, War, and the Welfare State", in: WILENSKY, 1975.; TITMUSS, Richard. "War and Social Policy". in: TITMUSS., R., 1974. As guerras permanecem, contudo, fenômenos marginais enquanto elemento explicativo da análise.*

razões da expansão dos sistemas de proteção possam ser distintas entre eles, estes partilham da idéia de que estas são mais um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização e menos resultado de conflitos e decisões políticas.

## **1.2. O welfare state é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista**

Em seu livro *USA. A Crise Fiscal do Estado*, James O'Connor faz um estudo da política fiscal norte-americana. Analisa a crise fiscal do Estado, definindo-a como uma propensão para que os gastos do Estado sejam superiores ao volume das receitas fiscais. Assim, o trabalho não aborda diretamente a temática da origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar. Na verdade, ao examinar os fundamentos sociológicos das finanças governamentais e, portanto, a dinâmica do gasto estatal, o autor está analisando o fenômeno particular do pós-guerra relativo ao substancial crescimento do volume do gasto estatal. Apresentada como a "Teoria da Crise Fiscal", a análise do autor, ainda que esteja centrada nos EUA do pós-guerra, pode, segundo ele, ser generalizável aos países de capitalismo adiantado. Com efeito, ao longo do trabalho, James O'Connor apresenta exemplos de casos europeus para demonstrar seus argumentos. Assim, é possível depreender da análise de James O'Connor, a qual é voltada à compreensão da dinâmica das finanças governamentais, uma determinada concepção acerca da origem e desenvolvimento dos programas sociais no pós-guerra.

Em que consiste, portanto, a Teoria da Crise Fiscal? O argumento é bastante simples. Ele parte da premissa de que

*"(...) o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação (...). Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a*

*secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital). (O'Connor, 1977:19) (os grifos são meus)*

Esta citação é lapidar da visão de O'Connor. Não existe, para ele, distinção entre o fato de o Estado dever desempenhar uma determinada função, ou ainda do fato de que exista no plano econômico e político uma determinada demanda para o Estado, e o fato de que o Estado venha efetivamente a desempenhá-la. Em outras palavras, a necessidades estatais corresponderiam funções estatais.

Assim, às duas funções estatais (acumulação e legitimação) correspondem diferentes tipos de gasto estatal, quais sejam:

(a) Capital Social: são gastos destinados a garantir a acumulação de capital. O gasto estatal sob a forma de capital social é subdividido em dois tipos: *i) investimento social*, destinado a aumentar a produtividade dos trabalhadores e *ii) consumo social*, destinado a rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho.

(b) Despesas Sociais: são gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, para garantir a harmonia social e a legitimação.

Deste modo, embora seja difícil estabelecer uma relação direta entre cada rubrica de gasto estatal e cada uma das funções que o Estado tem de desempenhar, é certo que todas as despesas estatais têm este caráter, isto é, responder às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação, via Capital Social, seja para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, via Despesas Sociais. Mesmo esta última função estatal, é exposta como uma das condições necessárias à acumulação, isto é, legitimação do Estado e harmonia social são elementos necessários à acumulação de capital.

Para o autor, o gasto estatal sob a forma de Capital Social é indispensável à expansão do investimento e consumo privados. Por sua vez, o aumento da atividade privada, por seu caráter irracional, gera a demanda por gasto estatal sob a forma de Despesas Sociais. Neste sentido, o processo de ampliação e crescimento das despesas estatais está direta e indiretamente associado a um único movimento: aquele que diz respeito às necessidades do capital, fundamentalmente do setor monopolista da economia. Diz o autor,

"(...) a causa geral do crescimento do setor monopolista tem sido a expansão do setor estatal (...) o efeito geral do crescimento do setor monopolista tem sido o crescimento do setor estatal. (Assim,) o crescimento dos setores monopolista e estatal são um único processo." (O'Connor, 1977:40)

Ou ainda,

"O orçamento estatal pode ser visto como um mecanismo complexo que redistribui rendas para trás e à frente, no seio da classe trabalhadora -- tudo para manter a harmonia político-social, expandir a produtividade e acelerar a acumulação e a lucratividade no setor monopolista." (O'Connor, 1977:167)

Vejamos, portanto, o argumento do autor: o setor privado é o impulsionador do crescimento da economia; no interior do setor privado, o setor monopolista é o setor-chave. No entanto, o setor monopolista não paga os custos do investimento social (gastos necessários ao aumento da produtividade), custos estes que são necessários à sua expansão. Logo, este gasto recai sobre o Estado. Ora, uma vez que os recursos utilizados pelo Estado para custear os investimentos sociais são arrecadados do conjunto da população, isto quer dizer que os investimentos sociais necessários à expansão do setor monopolista são socializados via Estado. Com efeito, segundo o autor, "o setor monopolista socializa cada vez mais os custos da produção." (O'Connor, 1977:41). Esta seria, portanto, a dinâmica do gasto estatal sob a forma de Capital Social.

Espero que tenha ficado evidente na exposição acima a circularidade do argumento: a expansão do Estado (seja de seu volume de gasto, seja na criação de instituições) e o crescimento do setor monopolista são um mesmo e único fenômeno, complementar e auto-alimentador.

É importante que fique claro que, no argumento do autor, a dinâmica do crescimento e das necessidades de acumulação do setor monopolista determinam a lógica do movimento dos demais setores econômicos (o setor competitivo e o setor estatal). De acordo com este suposto, o autor afirma que o crescimento do setor monopolista tende a gerar, de um lado, um excedente de produtos<sup>(19)</sup> e, de outro

---

<sup>19</sup>. Dados os incrementos em produtividade, o setor monopolista tende a produzir mais produtos do que a capacidade do mercado (no caso, o mercado de consumo norte-americano) para consumi-los.

lado, uma população excedente<sup>(20)</sup>. Assim, a população excedente no setor monopolista tenderá a ser absorvida por empregos gerados pelo setor estatal e competitivo e, de outro lado, a disponibilidade de mão-de-obra tende a rebaixar os salários no interior do setor competitivo, fazendo com que os trabalhadores deste setor sejam cada vez mais pobres relativamente. Este movimento implica o crescimento das despesas sociais e do funcionalismo estatal, por que *"tais operários (do setor competitivo) dependem cada vez mais do Estado para satisfazer suas necessidades"* (O'Connor, 1977:44), as quais serão satisfeitas sob a forma de programas sociais (logo, do emprego de mais funcionários públicos). Por outro lado, o problema do excedente de produtos é solucionado pela expansão do comércio e do investimento no exterior; portanto, gastos militares (aos quais o autor denomina de gastos sociais de produção).

Assim, segundo O'Connor, a uma disfunção social gerada no interior do setor monopolista (desemprego/população excedente) corresponde uma solução sob a forma de gasto estatal, lógica esta que explica a origem e crescimento das Despesas Sociais.<sup>(21)</sup> O uso do termo "disfunção" aqui é proposital: trata-se de designar a idéia subjacente, no pensamento deste autor, da existência de uma relação de funcionalidade entre Estado e setores do capital.

Esta premissa o impede de observar variações extremamente importantes nas formas de atuação do Estado nos países capitalistas avançados. Para ele, os gastos militares e previdenciários são resultado de um único processo, qual seja, aquele derivado do excedente de população e de produtos, excedente este que, repetimos, é resultado da dinâmica de expansão do setor monopolista. Por esta razão, O'Connor considera que o Estado do pós-guerra é o **Estado previdenciário-militar**.<sup>(22)</sup> Ora, este não é um atributo apenas dos EUA. A natureza bélica e previdenciária do Estado no pós-guerra é uma característica comum aos países capitalistas adiantados. Ainda

---

<sup>20</sup>. *Dado o emprego de tecnologias poupadoras de mão-de-obra no interior do setor monopolista, este tende a produzir formas progressivas de desemprego tecnológico e outras formas de desemprego que acompanham o crescimento do capitalismo.*

<sup>21</sup>. *"A necessidade de desenvolver e manter uma ordem social "responsável" também levou à criação de órgãos e programas orientados para controlar politicamente a população excedente e para opor resistência à tendência às crises de legitimação". (O'Connor, 1977:79)*

<sup>22</sup>. *Na tradução brasileira, os dois termos são utilizados. A expressão do autor é "warfare-welfare state".*

que este seja um fenômeno geral, cada país dará mais ênfase ao elemento previdenciário ou militar, de acordo com seu desenvolvimento histórico específico. Assim, no caso norte-americano há uma forte ênfase no aspecto militar, ao passo que no caso sueco, por exemplo, há forte ênfase no aspecto previdenciário. Em outras palavras, não haveria, para O'Connor, diferenças substanciais entre distintas modalidades institucionais de prestação de serviços sociais, dado que

*"(...), qualquer que seja a conjuntura específica de forças, em qualquer momento e em qualquer sociedade, a dinâmica subjacente à expansão das despesas com o bem-estar ou com as operações militares é o processo de acumulação de capital nas atividades monopolistas." (O'Connor, 1977: 46)*

Portanto, o processo de acumulação de capital no interior do setor monopolista explica ao mesmo tempo a origem e o desenvolvimento do gasto com programas sociais, qual seja, do elemento previdenciário do Estado do pós-guerra.<sup>(23)</sup> Dito de outro modo, James O'Connor considera que a origem do gasto social está associada à existência de uma população excedente gerada pelo setor monopolista; por sua vez, o crescimento deste gasto (que é, na verdade, a lógica de seu desenvolvimento) é explicado pelo crescimento desta população. Tomemos as palavras do próprio autor:

*"As despesas previdenciárias e militares são determinadas pelas necessidades do setor monopolista e pelas relações de produção no seu seio. A capacidade produtora excedente (ou o capital excedente) cria pressões políticas no sentido da expansão econômica agressiva no exterior. E a força de trabalho excedente, por sua vez, gera pressões políticas em prol do crescimento do sistema previdenciário.*

---

<sup>23</sup>. A contradição essencial no capitalismo norte-americano não é entre capital e trabalho, mas entre setor monopolista e setor competitivo. Com efeito, o acordo do pós-Segunda Guerra entre sindicatos e indústrias do setor monopolista nos EUA -- no qual os ganhos em produtividade passaram a ser incorporados automaticamente aos salários em troca da colaboração dos trabalhadores -- implicou a "harmonia" das relações entre capital e trabalho organizado no interior do setor monopolista e, como conseqüência, a divisão da classe trabalhadora. A contradição consiste no fato de que os benefícios do progresso técnico não são apropriados eqüitativamente pela população, mas ficam "retidos" no setor monopolista, o qual compreende o capital monopolista e os trabalhadores organizados em sindicatos.



"O estado previdenciário tende a se expandir devido ao aumento da população excedente, que tem relativamente, baixo poder aquisitivo; e o estado belicista tende a crescer devido à expansão do capital excedente, que não encontra aplicação internamente (em parte devido ao aumento da população excedente)." (O'Connor, 1977:154)

Assim, em sua explicação acerca da origem e desenvolvimento do programas sociais, O'Connor privilegia a lógica da expansão do capital, lógica esta que preside estas duas dimensões do fenômeno indistintamente. Ainda que a questão das classes sociais seja mencionada, a luta de classes não é considerada como elemento explicativo da dinâmica do fenômeno analisado. Em essência, são condicionantes de natureza econômica que determinam a forma de desenvolvimento do *welfare*, bem como sua emergência. Mesmo que a dimensão de legitimação seja uma dimensão da análise, ela o é do ponto de vista da necessidade de acumulação de capital pelo setor monopolista.

Os autores que se filiam a esta interpretação estabelecem uma relação direta entre, de um lado, necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista e, de outro lado, funções desempenhadas pelo Estado, sem demonstrar os mecanismos e processos pelos quais tais necessidades e funções transformam-se em políticas (*policies*), ou dito de outro modo, por quais razões o Estado capitalista efetivamente desempenha tais funções. Este é também o caso de Claus Offe.

Ainda que sua produção a propósito do *welfare state* possa ser considerada tão ampla quanto heterogênea, uma parte significativa do seu trabalho esteja no mesmo campo que o de O'Connor, guardadas efetivamente determinadas distinções, as quais pretendo demonstrar. Optei por apresentar os trabalhos nos quais Offe argumenta que o *welfare state* é funcional às exigências da reprodução ampliada do capital.<sup>(24)</sup> Para tanto, analisarei fundamentalmente três trabalhos deste autor: um artigo publicado na revista *Politics & Society*, em 1972; um conjunto de artigos escritos em diferentes períodos, mas publicados em 1984 no livro *Problemas*

---

<sup>24</sup>. Esta é uma seleção arbitrária da contribuição de Claus Offe. Mas, volto a repetir, tratei de extrair de seus trabalhos aqueles que servem para demonstrar este argumento de que o *welfare state* é uma resposta às necessidades do capitalismo.

*Estruturais do Estado Capitalista* e, finalmente, um artigo publicado em 1979 em uma coletânea organizada por Leon Lindberg e outros.

No trabalho de 1972, Offe dirá que o *welfare state* é essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas e que estas sociedades (sem exceção) criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não-atendidas. Neste contexto, o *welfare state* seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. Assim, a emergência dos Estados de Bem-Estar não apenas não representa uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, mas seria essencialmente uma resposta funcional a seu desenvolvimento.

Diz o autor,

*"O welfare state não pode lidar diretamente com as necessidades humanas fundamentais; ele pode apenas tentar compensar os novos problemas que são criados na vaga do crescimento industrial."*  
(Offe, 1972:482) (tradução da autora)

Segundo Offe, o desenvolvimento do capitalismo gera problemas sociais tais como necessidade de moradia para os trabalhadores concentrados pela indústria, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho, desagregação familiar, etc. Ou seja, em seu desenvolvimento, o capitalismo destrói formas anteriores de vida social (ou instituições sociais), gerando disfuncionalidades, as quais se expressam sob a forma de problemas sociais. Para o autor, neste caso, "*o Estado tem de assumir o encargo destes novos problemas de 'welfare'.*" (Offe, 1972:483) O *welfare state* representa, portanto, formas de compensação, um preço a ser pago ao desenvolvimento industrial.<sup>(25)</sup>

Mais que funcional, o *welfare state* é um desdobramento necessário da dinâmica de evolução destas sociedades, uma vez que há pequena margem para escolhas. Isto é, segundo o autor, a emergência de programas sociais não é resultado de escolhas, porque as alternativas de políticas são pequenas. São as condições econômicas e sociais que determinaram a emergência do *welfare state*, e não, opções no campo do político.

---

<sup>25</sup>. Não é difícil observar aí uma certa familiaridade com a explicação de Wilensky, ainda que o autor chegue a conclusões semelhantes a partir de variáveis analíticas distintas.

"(...) padrões ideológicos não são apenas ausentes, mas eles seriam inaplicáveis mesmo se existissem, porque a margem para políticas alternativas "viáveis" é muito pequena para permitir escolhas baseadas em princípios. É exatamente esta situação que melhor descreve o desenvolvimento do welfare state. Plataformas dos partidos e resultados eleitorais parecem não ter influência na percentagem do orçamento estatal que é gasto para fins de welfare ou em novos programas de welfare que são criados. Muito mais importantes como determinantes das políticas ("policies") são variáveis econômicas tais como o crescimento da produtividade, a extensão da mobilidade social, o nível tecnológico das indústrias básicas, o tamanho e composição da força-de-trabalho, a estrutura de idade da população e outros indicadores macroeconômicos e macrosociológicos." (Offe, 1972:484) (tradução da autora)

Assim, o autor nega explicitamente determinantes de ordem política na emergência dos programas sociais, dizendo que "a decisão política no welfare state está fadada a ser bastante reduzida" (Offe, 1972:484). Ao contrário, aqueles programas expressam a natureza do welfare state, qual seja, um contínuo processo de adaptação aos problemas sociais postos pelo desenvolvimento do capitalismo. Diz Offe,

"(...) A lógica do welfare state não é a realização de algum objetivo humano intrinsecamente válido, mas antes a prevenção de um problema social potencialmente desastroso. (...) Esta maneira tecnocrática e absolutamente apolítica de reagir a pressões sociais emergentes condena o welfare state a um infundável e errático processo de auto-adaptação." (Offe, 1972:485) (tradução da autora)

Em resumo, em um de seus primeiros trabalhos sobre o assunto (em 1972), Claus Offe defendia uma concepção funcionalista do welfare state, funcionalidade esta em relação ao modo de produção capitalista: os programas sociais seriam fundamentalmente uma forma de corrigir/compensar disfuncionalidades, expressas no plano social, da operação do sistema capitalista. O mesmo argumento estará presente no trabalho de 1979.

Neste trabalho, Offe não trata explicitamente do welfare state, mas da natureza do Estado intervencionista. Fenômeno plenamente emergente no pós-guerra, este se manifesta no fato de que, a partir de então, o Estado passou a desempenhar atividades

produtivas no campo econômico e no campo social. Na fase liberal do século XIX, era possível ao Estado garantir a manutenção do processo de acumulação capitalista apenas através de atividades alocativas, vale dizer, distribuindo recursos do próprio Estado, tais como taxaço, tarifas, repressão, subsídios, etc. No entanto, o novo estágio do desenvolvimento capitalista tornou as atividades essencialmente alocativas do Estado insuficientes para a manutenção do processo de acumulação, exigindo que o Estado passasse a desempenhar atividades de tipo produtivo. Passemos ao próprio Offe:

*"(...) A fim de manter o processo de acumulação (seja em uma firma, indústria, ou no nível nacional e regional), é necessário algo mais e diferente da alocação de recursos e bens que o Estado já tinha sob seu controle. A fim de criar e manter as condições de acumulação, a forma alocativa de ação estatal (...) é insuficiente. (...) alguns insumos físicos à produção são exigidos, de modo a manter a acumulação. (...) Na situação particular que estamos descrevendo, e à qual corresponde a forma produtiva de ação estatal, o mercado é incapaz de uma oferta quantitativa e qualitativamente suficiente de capital constante e variável." (Offe, 1979:129-30) (tradução da autora)*

Portanto, a um novo estágio do desenvolvimento capitalista, nos quais novos desafios e ameaças são colocados à manutenção do processo de acumulação, corresponde uma nova forma de Estado -- o Estado intervencionista --, que é qualitativamente distinta da forma anterior.<sup>(26)</sup> Dito de outro modo, esses novos desafios constituem a razão da emergência, a origem das atividades produtivas do Estado. Por outro lado, em qualquer fase do desenvolvimento capitalista, o Estado terá a mesma essência: "*funcionalmente relacionado e dependente do processo de acumulação capitalista*" (Offe, 1979:125).

Na verdade, é necessário fazer-lhe justiça, esclarecendo que, com este argumento, o autor quer distinguir-se, seja das correntes marxistas ortodoxas, para as quais não haveria nas sociedades capitalistas avançadas uma mudança essencial nas funções desempenhadas pelo Estado capitalista, seja das correntes social-democratas, para as quais a novidade do pós-guerra seria uma substancial alteração da essência do Estado capitalista. No

---

<sup>26</sup>. "*Através das atividades produtivas estatais, o Estado cumpre sua função como Estado capitalista (criar e manter as condições de acumulação) não apenas em um escopo mais amplo, mas sob nova forma.*" (Offe, 1979:132) (tradução da autora)

entanto, Offe limita-se a estabelecer uma relação de funcionalidade e dependência entre Estado e processo de acumulação, cabendo ao primeiro a função de criar as externalidades necessárias à manutenção do segundo. Neste sentido, argumentando deste modo, este autor está, na verdade, bem mais distanciado das correntes social-democratas que do marxismo ortodoxo.

Esta análise em termos funcionais estará ainda presente em um trabalho mais sofisticado publicado posteriormente.<sup>(27)</sup> Neste trabalho, publicado juntamente com Gero Lenhardt, Offe dará maior consistência à sua explicação da funcionalidade do *welfare state* ao modo de produção capitalista. A relação de funcionalidade é anunciada já no início da análise como uma premissa de trabalho. Os autores dizem que, para bem analisar as políticas estatais no âmbito de uma elucidativa teoria do Estado, é necessário avançar em termos de

*"(...) hipóteses sobre a relação funcional entre a atividade estatal, por um lado, e os problemas estruturais de uma formação social (no caso, a capitalista), por outro." (Offe & Lenhardt, 1984:12)*

Assim, para os dois autores, a questão central a ser respondida no âmbito deste trabalho é a de saber como surge a política estatal a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, estrutura esta que é baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre. Portanto, explicar a origem das políticas sociais significa definir quais são as funções que lhe competem, considerando-se essas estruturas. Qual seria, portanto, a função da política social?

*"(...) A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado." (Offe & Lenhardt, 1984:15)*

Os autores distinguem dois conceitos: a *proletarização passiva* -- que se refere ao processo pelo qual um indivíduo é destituído dos meios próprios de subsistência -- da *proletarização ativa* -- que se refere à disposição para que este indivíduo venda

---

<sup>27</sup>. LENHARDT, Gero & OFFE, Claus. "Teoria do Estado e Política Social. Tentativas de Explicação Político-Sociológica para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social", in: OFFE, Claus, 1984. Este artigo foi publicado no Brasil em 1984, mas o original alemão foi publicado em 1977.

sua força de trabalho no mercado. Ainda que fundamental para a consolidação das relações de produção capitalistas, a passagem da proletarização passiva para a proletarização ativa não seria de modo algum automática ou natural.

Para organizar a sociedade nos termos da industrialização capitalista -- ou ainda, para que a passagem da condição de proletário passivo para a de proletário ativo se realize de forma permanente -- portanto, para que a industrialização se torne possível, é necessário solucionar três problemas fundamentais:

(a) a força de trabalho precisa estar disposta a vender-se no mercado e a assumir os riscos inerentes a esta condição;

(b) é preciso assegurar as condições materiais da reprodução da força de trabalho;

(c) é preciso garantir uma certa adequação quantitativa entre a força de trabalho passiva e a força de trabalho ativa.

Os dois primeiros problemas dizem respeito à integração da força de trabalho à forma de trabalho assalariado. A consolidação do trabalho assalariado supõe que o Estado seja bem sucedido em uma estratégia para esta integração. Isto porque apenas o Estado pode fazê-lo, dado que tal estratégia é fundamentalmente uma estratégia de controle político e ideológico.

Ora, nestes termos, a política estatal é funcional ao processo de consolidação do modo de produção capitalista, uma vez que garante a formação e consolidação daquela que é sua característica essencial: as relações de produção entre capital e trabalho. Na verdade, a função da política social consiste em criar as condições de existência da classe operária. Dizem os autores,

*"(...) a política social não é mera "reação" do Estado aos problemas da classe operária mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização." (Lenhardt & Offe, 1984: 22)*

A origem dos programas sociais é explicada, portanto, como uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária, condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo. Esta função (de socialização da classe operária no capitalismo) só pode ser cumprida por um poder estatal, pois o processo de

integração daquela classe supõe a existência de uma associação política de dominação: o poder estatal.

Por outro lado, a dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais diz respeito a um processo, interno à esfera estatal, de compatibilização de duas exigências contraditórias: as exigências da classe trabalhadora e as necessidades da acumulação de capital. Na verdade, a esfera estatal reage a estas duas ordens de pressões, levando em conta os pré-requisitos de uma economia do trabalho e as possibilidades orçamentárias.

Dizem os autores,

*"(...) a política estatal não está "a serviço" das necessidades ou exigências de qualquer grupo ou classe social, mas reage a problemas estruturais do aparelho estatal de dominação e de prestação de serviços." (Lenhardt & Offe, 1984:37)*

Isto significa que o Estado gera políticas reagindo a seus próprios problemas internos, relativos à integridade de seus meios de organização -- institucionais, fiscais e legais; tal movimento, contudo, se opera no interior de uma sociedade de classes, contexto que impõe as duas ordens de pressões acima mencionadas.

Ora, nestes termos, a dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais diz respeito a uma estratégia estatal que busca realizar ao mesmo tempo a integração social (conciliando interesses antagônicos) e a integração sistêmica (relativa à consistência interna da administração estatal).<sup>(28)</sup> Nesta perspectiva, o Estado (e as políticas sociais) já não é mais uma resposta automática (num contexto de limitadas margens de escolha) às necessidades do modo de produção capitalista, como o autor afirmava em 1972. No trabalho publicado no Brasil em 1984, o Estado tem uma dinâmica própria, que diz respeito a um processo de elaboração interno à esfera estatal, a um processo de mediação de necessidades e exigências no interior do Estado.

Este argumento já está, de certo modo, presente naquele trabalho de 1979 analisado mais acima. Nesse trabalho, ao tratar das discrepâncias entre as funções externas do Estado capitalista

---

<sup>28</sup>. Com este argumento, o autor aponta numa direção que será, na verdade, bastante desenvolvida, de acordo com outras variáveis analíticas, por autores filiados à corrente neo-institucionalista, segundo os quais os atores estatais têm interesses próprios, distintos dos interesses organizados da sociedade civil. Ver item 2.4.

(aquelas relativas à manutenção das condições de reprodução das unidades privadas de acumulação capitalista) e sua estrutura interna, o autor apresenta uma análise da estrutura institucional específica à esfera estatal. É certo que, ao fazê-lo, Offe afasta-se das análises tipicamente marxistas, posição esta que lhe confere um espaço particular no debate acadêmico.

Para Offe, uma das razões pelas quais o Estado deve garantir as condições da reprodução ampliada do capital diz respeito à sua dependência estrutural desta reprodução, fundamentalmente porque a "saúde financeira" do Estado depende da "saúde da economia". Faz parte do cálculo econômico da burocracia estatal considerar que sua estabilidade e expansão dependem da manutenção da acumulação, argumento este aliás também apresentado e não desenvolvido por O'Connor. Segundo Offe, esta dependência seria um princípio seletivo no processo de decisão, interno ao Estado, para a definição de políticas estatais.

No entanto, Offe vai além disto. Segundo ele,

*"(...) os procedimentos formais, ou o método institucionalizado pelo qual são processados os problemas com os quais o Estado deve se defrontar, são igualmente determinantes da atividade estatal." (Offe, 1979:135) (tradução da autora)*

Em outras palavras, ao enfrentar determinados problemas, o Estado o faz segundo sua estrutura interna de operação. Esta, cuja expressão consiste em um conjunto institucionalizado de procedimentos formais para a tomada de decisões, tem, por sua vez, um poder de determinação substancial, seja sobre a capacidade do Estado de perceber problemas, seja sobre a natureza das políticas ("*policies*") formuladas e implementadas.

Ora, nesta perspectiva, ainda que a emergência de determinadas atividades no interior da esfera estatal diga respeito a exigências do processo de acumulação, sua forma de desenvolvimento está estreitamente relacionada a uma dinâmica que é mais propriamente de tipo institucional, vale dizer, está no âmbito das estruturas estatais.

Como mencionei anteriormente, é difícil analisar o trabalho de Claus Offe, dada sua heterogeneidade ao longo do tempo. Pode-se afirmar, contudo, que, inicialmente, este autor estava mais voltado para as questões relativas às condições de emergência dos programas sociais; nestas, a relação de funcionalidade entre *welfare*



*state* e necessidades da acumulação de capital é central. Por esta via, o autor aproxima-se claramente de O'Connor, operando em um nível de abstração no qual não cabe a análise da variedade de formas estatais sob os quais se opera a prestação de serviços sociais.

Contudo, para expor de forma menos distorcida o trabalho de Offe, é preciso esclarecer que suas preocupações quanto ao caráter sistêmico do Estado apontam para uma problemática de tipo político-institucional, segundo a qual as formas institucionais de tomada de decisão influem no resultado destas mesmas decisões (nas *policies*), preservada a necessidade de acumulação de capital. Esta perspectiva indicaria a possibilidade de variações nas formas estatais do *welfare state*, perspectiva esta, contudo, que não é desenvolvida pelo autor.

## **2. Os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* são preponderantemente de ordem política**

### **2.1. O *welfare state* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais**

É certamente T. H. Marshall, em seu clássico trabalho "Cidadania e Classe Social", publicado originalmente em 1950 (Marshall, 1967), que é a grande fonte intelectual da explicação que se baseia na idéia da ampliação progressiva da noção de cidadania. É certamente também pelo conteúdo deste trabalho que Jens Alber o classifica como um autor cujo trabalho orienta-se por um modelo analítico de tipo conflitualista.<sup>(29)</sup>

Preocupado com a relação entre desigualdade econômica e crescente igualdade política, o autor toma o caso inglês para demonstrar que, através da política social, a crescente igualdade política modifica as desigualdades econômicas. Para fazê-lo, argumenta que a análise histórica revela que assistiu-se naquele país a um desenvolvimento do conteúdo da noção de cidadania que tem seu início no século XVII. Para ele, a noção de cidadania compreende

---

<sup>29</sup>. Ver, a este respeito, Draibe & Aureliano, 1989:93-4. Eis aqui novamente um exemplo das dificuldades contidas em uma classificação destes autores. Como vimos, um outro trabalho de T.H. Marshall (*Política Social*), datado do início da década de 60, confere menor importância a fatores de tipo político na explicação da origem do Estado de Bem-Estar Social.

três tipos de direitos: os direitos civis (relacionados aos direitos necessários à liberdade individual, o que compreende inclusive direitos no campo das relações de trabalho); os direitos políticos (relacionados ao direito de participação no exercício do poder político); e, finalmente, os direitos sociais (relacionados à participação na riqueza socialmente produzida).

Fundidos no feudalismo medieval -- embora aí estivessem distribuídos de modo desigual entre as classes --, estes distintos campos da noção de direitos foram separados na sociedade industrial e, nesta, evoluíram de modo distinto. Esta evolução ocorreu do seguinte modo:

*"(...) O divórcio entre êles era tão completo que é possível, sem destorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente -- os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Êstes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos." (Marshall, 1967:66)*

Não somente a noção de cidadania é explicada pela ampliação progressiva de seu conteúdo, como a evolução de cada dimensão dos direitos -- vale dizer, a civil, a política e a social -- é explicada pela universalização, isto é, ampliação progressiva das camadas sociais que a eles tinham acesso. Vejamos o que diz o autor:

*"(...) os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram ao civis, e a ampliação dêles foi um das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que êles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania." (Marshall, 1967:75)*

Ora, portanto, a origem das "políticas igualitárias do século XX" (Marshall, 1967:84) encontra-se nesta roda da história, na qual o escopo dos direitos alarga-se progressivamente. E esta

ampliação ocorre no plano da sociedade e no plano do Estado, sobretudo pela ação das classes altas.

Mas Marshall fez escola. E o fez sobretudo na França. Publicado em 1981, *La Crise de l'Etat-providence* é um trabalho voltado fundamentalmente à explicação da crise de *l'Etat-providence* e de suas possibilidades futuras. Para fazê-lo, qual seja, para explicitar a natureza da referida crise, seu autor -- Pierre Rosanvallon -- busca definir a natureza do Estado de Bem-Estar, definição esta que nos permite apreender sua explicação para a origem e desenvolvimento deste fenômeno.

Para o autor, o Estado de Bem-Estar tem uma positividade própria, nascida do movimento do Estado-nação moderno. O Estado moderno, tal como forjado do século XIV ao século XVIII, definiu-se como Estado-protetor. Esta é a característica fundamental que o distingue das formas políticas anteriores. O contrato social que funda o nascimento do Estado-nação moderno, cuja arquitetura intelectual está forjada nas obras de Locke e Hobbes, está fundado sobre a realização de uma dupla tarefa: a produção da segurança e a redução da incerteza. Nesta concepção, não existe Estado sem que este cumpra as funções da proteção e sem que este permita a realização de um indivíduo portador de direitos (direito a vida e direito à propriedade). Logo, a forma política específica do Estado moderno é a do Estado-protetor (Rosanvallon, 1981:20-2).

O Estado de Bem-Estar é um prolongamento e uma extensão (ou ainda, uma radicalização) do Estado protetor clássico. Este processo de radicalização ocorre a partir do século XVIII, sob o efeito do movimento democrático e igualitário. As noções de proteção da propriedade e da vida (como atributos do Estado) sofrem uma ampliação: amplia-se o campo dos direitos civis.

*"(...) Os direitos econômicos e sociais aparecem naturalmente como um prolongamento dos direitos civis." (Rosanvallon, 1981:23) (tradução da autora)*

É evidente aí sua proximidade da explicação marshalliana. Mas retomemos o que diz o autor: o movimento democrático reivindicará os direitos completos da cidadania para todos os indivíduos: o direito de voto, mas também o direito de proteção econômica, como atributos da atividade do Estado. E é este movimento de ampliação do conjunto de direitos a serem atendidos pelo Estado que dará origem ao Estado-previdenciário.

O Estado de Bem-Estar revela uma versão do contrato social, contrato este celebrado entre os indivíduos e entre estes e o Estado. Tal contrato revela a formação progressiva de uma representação ampliada do indivíduo, representação esta que contempla suas dimensões econômica e social. Sob o signo da economia política e da laicização da sociedade, o Estado de Bem-Estar exprime a idéia de substituir a incerteza da proteção religiosa pela certeza da proteção estatal (Rosanvallon, 1981:25).

Originado, neste movimento de ampliação dos direitos democráticos, o Estado de Bem-Estar progrediu do século XIX ao século XX, através de saltos, de forma descontínua. Este avançou neste período por ocasião das grandes crises, tenham sido elas sociais, econômicas ou internacionais. Contrário às teses marxistas, diz Rosanvallon que

*"Eu sugiro uma outra explicação, mais filosófica e política, coerente com a minha análise precedente. Se o Estado-providenciário progride por saltos, especialmente por ocasião das crises, é porque estes períodos constituem tempos de prova, a favor dos quais há uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social." (Rosanvallon, 1981:29) (tradução da autora)*

A experiência da guerra é particularmente significativa nesta direção. À saída de cada guerra, parece ter ocorrido um ato de refundação social e, portanto, de reafirmação, cada vez mais acentuada da natureza do Estado protetor/Estado de Bem-Estar. Tratava-se de renovar os laços sociais que constituem a nação e, portanto, de dar vazão ao movimento de democratização das relações sociais através do Estado: movimento este que vai dos direitos civis aos direitos sociais, passando pelos direitos políticos.

François Ewald, em belíssimo e exaustivo trabalho sobre a evolução dos direitos sociais no campo jurídico, publicado em 1986 (*L'Etat providence*), demonstrará em termos documentais as premissas esboçadas em grandes linhas por Rosanvallon.<sup>(30)</sup> Seu trabalho

---

<sup>30</sup>. *Eis aqui mais um exemplo de que o esforço de ordenamento deste debate segundo argumentos explicativos permite agrupar autores de filiação teórica distinta. Na verdade, as "fontes" intelectuais de François Ewald, assistente de Foucault no College de France, são distintas dos demais. No entanto, minha intenção aqui, repito, é de ordená-los segundo princípios explicativos da emergência e*

consiste em demonstrar o movimento ocorrido ao longo do século XIX, movimento este que implicou a gestação da lei que inaugurará o Estado de Bem-Estar na França.<sup>(31)</sup> Este movimento representou um longo trabalho de rompimento epistemológico, de construção de uma nova racionalidade que superará aquela dominante no século XIX: a racionalidade liberal. Esta teria sido responsável pelas resistências à emergência de um contrato social mais completo que o contrato social de Rousseau: o contrato de solidariedade, em que a vida civil tornou-se objeto do Estado, o Estado de Bem-Estar. Para identificar o surgimento deste novo contrato social, o autor trata, portanto, de estudar a evolução do direito civil ao direito social (Ewald, 1986:27-8).

Segundo Ewald, para o diagrama liberal, a possibilidade de que o indivíduo esteja sujeito a acidentes e, portanto, a riscos imprevistos é um elemento constitutivo da vida social, mas o acidente é sobretudo o produto da sorte, do destino, diante do qual o indivíduo deve cultivar a virtude moral da previdência (*prevoyance*). Neste caso, a responsabilidade pelos danos sofridos é individual. Logo, os riscos que o trabalhador pode sofrer não podem ser descarregados sobre a sociedade. Cabe a ele dar conta de sua pobreza, de sua condição de trabalho e dos riscos nela implicados. Não se trata, contudo, na episteme liberal, de negar-se a encarar o problema da pobreza, de negar socorro àqueles que estejam sujeitos a riscos como o da fome, da doença, da invalidez, etc.

*"(...) A resistência é apenas contra a idéia de que os deveres de assistência da sociedade em relação aos pobres correspondam a direitos dos pobres." (Ewald, 1986:55) (tradução da autora)*

É esta noção liberal da responsabilidade que teve que ser fundamentalmente repensada com o advento da industrialização e de sua correlata, a pobreza. A experiência jurídica do século XIX é a da evidência progressiva de que as sociedades industriais são essencialmente causadoras de danos. Sociedades em que se observará ao mesmo tempo condutas corretas e regularidade de acidentes, sociedades onde o homem virtuoso sofrerá danos. Nestas condições, o

---

*desenvolvimento do welfare state e, neste sentido, a argumentação destes autores é muito semelhante.*

<sup>31</sup>. *Lei sobre acidentes de trabalho de 9 de abril de 1889, que estabelece o direito dos trabalhadores a uma indenização sobre todos os acidentes de trabalho.*

diagrama liberal revela-se progressiva e crescentemente um instrumento inadequado de regulação social.

"(...) as sociedades industriais desenvolviam-se pondo em questão a maneira pela qual havia-se pensado a regulação da sociedade, isto é, o princípio geral de responsabilidade. A necessidade de uma reforma estava inclusa no processo industrial em si mesmo." (Ewald, 1986:225) (tradução da autora)

Assim, como resultado da inadequação do diagrama liberal à sociedade industrial, o direito civil e o princípio da responsabilidade serão substituídos pelo direito social e o princípio da solidariedade como elementos reguladores da vida social. Os mecanismos do seguro e as possibilidades inscritas pela descoberta do cálculo das probabilidades estarão na base deste processo.

Assim, a adoção da lei sobre acidentes de trabalho de 1898, testemunha a *hegemonia da doutrina da solidariedade*, novo diagrama de regulação que estabelece que a responsabilidade (anteriormente, individual) passa a ser social, dado que o fato de viver em sociedade representa um risco. Há um todo social, uma riqueza coletiva, que é o resultado do trabalho das gerações precedentes, da qual nós -- da geração presente -- devemos repartir a carga e as vantagens. O critério desta repartição, por sua vez, será objeto de permanente discussão política (Ewald, 1986:367-70).

Deste modo, para Ewald, a passagem do século XIX para o século XX é testemunha do advento do *diagrama da solidariedade*, é revelador de uma mudança epistemológica que dá suporte às mudanças no domínio do direito e dos mecanismos de regulação social. Trata-se de uma verdade inteiramente nova, absolutamente distante daquela dos liberais (Ewald, 1986:342-351).

Trata-se, portanto, na versão destes autores de conferir uma racionalidade à vida social e política, racionalidade esta à qual os atores sociais estão submetidos. O movimento de gênese de *l'Etat-providence* ocorre independentemente da existência de conflitos políticos conscientes. Trata-se de um movimento que ocorre no plano da *episteme*, da concepção filosófica do ser social. É um movimento natural que supõe a evolução progressiva do campo dos direitos: de civis a políticos, de políticos a sociais. Consiste, na verdade, em um movimento lógico e natural de ampliação da concepção

de democracia, que tem sua expressão no plano dos referenciais políticos de uma sociedade.

## **2.2. O welfare state é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo**

Ainda que explicitamente situado no campo da abordagem marxista, Ian Gough desenvolve uma explicação para a origem e desenvolvimento dos programas sociais -- creio eu -- bastante distinta daquela desenvolvida por O'Connor. É preciso ressaltar, contudo, que Gough afirma explicitamente que está de acordo com O'Connor. Como veremos, isto é em parte verdade; no entanto, como pretendo demonstrar, a análise desenvolvida por Gough leva em consideração variáveis analíticas não consideradas na abordagem da "Teoria da Crise Fiscal"; variáveis essas que apontam para uma abordagem particular do fenômeno do *welfare state*.

Por outro lado, é importante ainda esclarecer que para Ian Gough, o *welfare state* significa uma das facetas do Estado capitalista contemporâneo, qual seja, sua faceta social. Assim, por exemplo, para o autor existe o Estado e suas atividades de *welfare*: os programas sociais. O *welfare state*, portanto, ainda que qualifique a natureza do Estado nos países de desenvolvimento capitalista avançado, diz respeito essencialmente àquelas atividades estatais referentes à reprodução da classe trabalhadora ou à manutenção daquela parcela da população que não produz diretamente, qual seja, a população não-trabalhadora.<sup>(32)</sup> Assim, o espectro do *welfare state* é bastante reduzido: ele diz respeito aos programas de corte social, os quais garantem as condições do conjunto da população.

Feitas estas ressalvas, vejamos então em que consiste a abordagem de Ian Gough, tal como desenvolvida no livro *The Political Economy of the Welfare State*.

Ao criticar as teorias correntes sobre o *welfare state*, Gough rejeita as abordagens de cunho funcionalista, segundo as quais

---

<sup>32</sup>. Para o autor, o *welfare state* compreende dois tipos de atividades estatais: provisão estatal de serviços sociais e regulação estatal de atividades privadas. Tais atividades abarcariam fundamentalmente a seguridade social, a regulação das condições de trabalho, a escolaridade da população e a legislação urbana.

um fenômeno é produzido como resposta às necessidades que o gerariam. Situando-se no campo do marxismo, afirma que o *welfare state* é um fenômeno do capitalismo, em um estágio particular de seu desenvolvimento e, mais especificamente ainda, das sociedades capitalistas avançadas. Ao situar a crescente expansão do Estado no campo social como um fenômeno do capitalismo, Gough quer dizer que é o processo de acumulação capitalista que gera incessantemente "necessidades" ou "requerimentos" para a política social; a resposta dada pelo Estado sob a forma de políticas sociais representa uma resposta a necessidades geradas no e pelo modo de produção capitalista, mais especificamente, pelo processo de acumulação de capital.

Do ponto de vista daqueles que formulam as políticas estatais,

*"(...) quem quer que seja que ocupe tais posições está constrangido pelo imperativos do processo de acumulação."  
(Gough, 1979:44) (tradução da autora)*

Assim, ainda que o aparato estatal seja relativamente autônomo nas sociedades capitalistas, ele deve agir para responder aos imperativos do processo de acumulação de capital. Seja porque os funcionários do Estado são de origem burguesa e, portanto, partilham da ideologia da classe dominante; seja porque a burguesia tem recursos econômicos para exercer pressão política; seja ainda, porque ignorar a acumulação de capital pode implicar a evasão de capitais das economias nacionais e, portanto, minar as bases fiscais do Estado-nação; enfim, fundamentalmente, a economia capitalista tem uma racionalidade à qual o Estado deve se submeter.

Até aqui, portanto, Gough está bastante próximo de O'Connor. Para ele, as políticas sociais desempenham *funções* relativas à garantia da acumulação de capital, à reprodução da força de trabalho e à legitimação social.

A partir daí, contudo, Gough -- ao criticar as teorias correntes -- rejeita uma visão marxista estreita, segundo a qual o Estado seria essencialmente uma criatura do capitalismo e, neste sentido, inteiramente submisso à classe dominante e sua dinâmica de acumulação. Para o autor, dado o fato de que os avanços sociais ocorrem no interior do modo de produção capitalista, não há como evitar o dado da existência de uma classe dominante que objetiva maximizar lucros. Isto implica que o processo de acumulação



capitalista estabelece um limite para a expansão das políticas sociais. Deste modo, no limite, a expansão do *welfare state* é barrada pelas possibilidades postas pela acumulação e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais.

No entanto, os "requerimentos funcionais" ou "constrangimentos" impostos pelo processo de acumulação de capital não são suficientes para explicar a origem dos programas sociais. Tais requerimentos constituem apenas o ponto de partida da análise. E é precisamente neste ponto que Gough começa a se afastar de O'Connor.

*"(...) Nós observamos aqui o modo pelo qual o desenvolvimento capitalista cria novos "requerimentos" para a intervenção estatal no campo do welfare. Este é apenas o ponto de partida; entretanto, disto não decorre que estes requerimentos serão necessariamente traduzidos em legislação social e provisão social." (Gough, 1979:17) (tradução da autora)*

Ou ainda,

*"(...) Uma implicação que pode ser extraída é que o modo de produção gera certos requerimentos funcionais no campo das políticas de welfare, os quais o Estado ou outro corpo externo à atividade econômica deve necessariamente realizar. Enfaticamente, esta não é nossa posição. É proveitoso e útil analisar os mutantes requerimentos funcionais das economias capitalistas como o fizemos, mas disto não se segue que o Estado necessariamente desempenhará tais funções." (Gough, 1979:37-8) (tradução da autora)*

Segundo o autor, a separação entre esfera política e econômica, própria do capitalismo, e, portanto, a relativa autonomia do Estado permite a existência de uma significativa margem de manobra no campo das decisões de âmbito estatal. O Estado não age de maneira alguma como um instrumento passivo de uma classe. Há espaço para que os vários órgãos do Estado possam dar origem a políticas, para que possam revertê-las, ou fazer escolhas e mesmo para cometer erros. Isto não significa, contudo, aceitar a abordagem pluralista - - outra corrente de análise criticada pelo autor. Obviamente, a premissa de um Estado inserido no modo de produção capitalista, submetido aos constrangimentos explicitados anteriormente, implica conclusões bastante distintas daquelas desenvolvidas pelos

pluralistas, para os quais o aparelho estatal é encarado como neutro.

Para Gough, há, no interior do aparelho de Estado, espaço para que a luta de classes, a qual se expressa sob a forma de lutas sociais, possa dar origem a programas que melhoram as condições de vida da classe trabalhadora. Esta visão conflitualista do aparelho de Estado permite ao autor distinguir um segundo importante elemento explicativo na origem do *welfare state*. Este diz respeito à capacidade de pressão da classe trabalhadora. Como ele diz,

*"O papel de pressão das classes subordinadas, e outros grupos organizados de pressão a elas associados, é de reconhecida importância na explicação da introdução das medidas de welfare."* (Gough, 1979:58)

Este papel de pressão da classe trabalhadora organizada pode assumir várias formas (pressão de massa extraparlamentar, força no parlamento, reação ao desenvolvimento de um movimento de massa independente, etc.). A história dos distintos países é reveladora das diferentes formas através das quais a classe trabalhadora inseriu suas reivindicações no campo da atuação estatal. Diferentes formas e graus de intensidade nesta capacidade de pressão implicariam, segundo o autor, distintas modalidades de prestação de serviços sociais, portanto, uma certa variação na morfologia dos programas adotados.

Historicamente, a existência de regimes democráticos, notadamente a consolidação do sufrágio universal e da liberdade de organização -- as quais, são, segundo o autor, uma conquista da classe trabalhadora --, foi acompanhada pelo surgimento de partidos de base operária ligados a sindicatos operários de massa. Nas circunstâncias do pós-guerra, consolidou-se um movimento social forte e coeso, o qual gerou como seu contraponto a consciência e organização de classe por parte dos capitalistas. Este movimento se expressa -- e aqui novamente o autor se apóia em O'Connor -- na reestruturação do aparelho estatal em direção a uma crescente concentração decisória no Executivo. É por isto que, para ele, a forma estatal na vigência do *welfare state* é o Estado centralizado. A centralização seria, portanto, uma reação consciente e organizada da classe capitalista à intensidade dos conflitos de classe.

Em outros termos, o autor mantém a perspectiva marxista, segundo a qual o Estado age essencialmente na defesa dos interesses

da classe capitalista. No entanto, é a ameaça de um movimento social forte (sob a forma de greves, derrotas eleitorais, movimentos revolucionários) que faz com que a classe capitalista pense e aja de forma coesa e estratégica e, portanto, reestruture o aparato estatal para esta finalidade.

Diz o autor,

*"(...) os fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais: (1) a luta e influência da classe trabalhadora; (2) a centralização do Estado; e (3) a influência dos primeiros sobre este último (...). Estes fatores não são de modo algum exaustivos, mas constituem (...) os principais determinantes do welfare state." (Gough, 1979:68) (tradução da autora)*

Ou ainda,

*"Nós distinguimos dois fatores importantes na explicação do crescimento do welfare state: o grau de conflito social, e especialmente, a força e forma de luta da classe trabalhadora, e a habilidade do Estado capitalista em formular e implementar políticas de modo a assegurar no longo prazo a reprodução das relações capitalistas de produção." (Gough, 1979:64) (tradução da autora)*

Neste sentido, mesmo a reformulação do Estado em direção a formas mais centralizadas de formulação de políticas -- ainda que a gestão possa ser delegada às instâncias locais -- foi essencialmente uma reação da classe capitalista, ameaçada em sua reprodução pela força do movimento social organizado. No caso do *welfare state*, isto implicou, no período do pós-guerra, a coincidência de interesses entre capital e trabalho, ainda que por diferentes razões. Isto é, nos períodos de inovação e crescimento das políticas sociais, ambas as classes fundamentais (burguesia e proletariado) viam tais políticas como sendo de seu interesse, ainda que por razões absolutamente distintas. A classe trabalhadora, porque qualquer política que atenuar as dificuldades e modifique o jogo cego das forças de mercado é bem-vinda. A classe capitalista, porque isto reduz o descontentamento da classe trabalhadora, provê novas modalidades de integração e controle sobre esta classe e oferece ainda benefícios ideológicos e econômicos.

Em outras palavras, em uma conjuntura específica -- a do pós-guerra --, a capacidade de pressão dos movimentos sociais --

capacidade esta fortalecida pelo crescimento econômico e a escassez de mão-de-obra -- cria uma consciência de classe entre os capitalistas, implicando na reformulação do Estado, reformulação esta que explica a emergência de um Estado com face social.

Ainda que o caráter contraditório das relações entre capital e trabalho no capitalismo implique que a harmonia aparente de interesses se rompa rapidamente, é inegável o fato de que neste período ocorreu um acordo entre aquelas duas classes fundamentais e a classe trabalhadora incorporou-se ao capitalismo. Diz Ian Gough,

*"(...) O papel dos governos trabalhistas e social-democratas no desenvolvimento do welfare state, bem como no Estado intervencionista, tem sido crucial. Ele reflete a progressiva incorporação da classe trabalhadora, através de seus sindicatos e partidos, às sociedades capitalistas avançadas (...)"*. (Gough, 1979: 67) (tradução da autora)

Ou ainda,

*"A emergência do welfare state, como uma parte do acordo do pós-guerra entre capital e trabalho, e de uma estrutura geralmente mais intervencionista foi um fenômeno generalizado deste período, (...)"*. (Gough, 1979:70) (tradução da autora)

Assim, segundo o autor, no pós-guerra consolida-se uma aliança entre capital e trabalho, a qual seria a base do "boom" econômico nas duas décadas seguintes. Nesta estratégia mais geral, as políticas sociais ocuparam um lugar destacado.

Em resumo, para explicarmos a origem do fenômeno do *welfare state*, nos termos de Ian Gough, é necessário considerá-lo como um fenômeno do modo de produção capitalista. De um lado, seus limites estão postos pela dinâmica de acumulação de capital e pelas estratégias destinadas a preservá-la. De outro lado, os programas sociais tem sua origem na força e forma de pressão da classe trabalhadora organizada que, na defesa de seus interesses de classe, coloca crescentemente novos desafios à dinâmica da exploração de classe. No caso específico do *welfare state*, fenômeno do pós-guerra nas economias capitalistas avançadas, o enfrentamento histórico das duas classes antagônicas assumiu a forma de um movimento social organizado e de uma resposta da classe capitalista, sob a forma do Estado centralizado. Naquela conjuntura, a do pós-guerra, este enfrentamento histórico (a luta de classes) implicou a consolidação de um compromisso de classe.

Este acordo será, contudo, provisório, dados os limites colocados pelo modo de produção capitalista.

Se a origem do *welfare state* é explicada nos termos acima mencionados, seu desenvolvimento (ou sua expansão), é explicada em termos essencialmente incrementais. Com efeito, a expansão dos programas sociais é medida pelo significativo crescimento do gasto estatal desde a 1ª. Grande Guerra, mas, sobretudo, porque neste movimento a expansão do gasto em programas sociais foi mais do que proporcional ao crescimento dos demais setores. São quatro as razões do brutal crescimento dos gastos sociais:

(a) a elevação dos custos relativos dos programas: caracterizados por uso intensivo de mão-de-obra, a ampliação dos serviços implica a ampliação das contratações. Este movimento, associado a um fortalecimento dos sindicatos de servidores públicos, implicou substantiva elevação dos custos das políticas sociais, essencialmente em termos de custos salariais;

(b) mudanças populacionais: alterações na estrutura de idade da população; notadamente, o crescimento da população dependente (velhos e/ou crianças);

(c) ampliação dos serviços: quer sob a forma de extensão da cobertura a novas categorias populacionais, quer sob a forma de melhorias no nível dos serviços;

(d) ampliação das necessidades sociais: alterações na estrutura de necessidades da população que são resultado do desenvolvimento do capitalismo, isto é, mudanças na sociedade e na estrutura familiar que são consequência da dinâmica de acumulação de capital.

Assim, segundo Ian Gough, uma vez estabelecidos os direitos sociais, que dão, portanto, origem ao *welfare state*, abre-se um canal para obter incrementos aos programas, movimento este que explica o desenvolvimento dos programas sociais. É interessante observar, neste autor e neste seu trabalho específico, como, ao explicar a expansão dos serviços e suas formas de desenvolvimento, foram adotadas variáveis analíticas pouco comuns às análises marxistas e, na verdade, mais próximas daqueles autores por ele chamados de funcionalistas.

### **2.3. Há diferentes welfare states: eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder**

Em um seminal trabalho datado de 1985, baseado em uma análise comparativa sobre 18 países capitalistas desenvolvidos, Gosta Esping-Andersen analisa os condicionantes da existência de distintas formas de desenvolvimento do *welfare state*. É importante destacar a importância de sua contribuição para as pesquisas comparadas no campo do *welfare state*. 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 parte da hipótese, desenvolvida em um outro trabalho, de que a

*"(...) reforma social foi uma questão vital desde o início do processo de organização da classe trabalhadora, quer esta tenha ocorrido sob lideranças reformistas ou revolucionárias".*  
(Esping-Andersen, 1985a:146) (tradução da autora)

Assim, a defesa das políticas sociais fez parte do próprio processo de constituição da classe trabalhadora enquanto classe "para si". Dito de outro modo, a classe trabalhadora tem objetivos históricos de emancipação, quais sejam, a desmercadorização da força-de-trabalho e do consumo, a reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade, correções redistributivas das desigualdades produzidas pelo mercado e a institucionalização do pleno emprego. O debate em torno da possibilidade de que a adoção das políticas sociais viesse a constituir-se em um instrumento da construção e fortalecimento destes objetivos fez parte da formação mesma dos movimentos operários. Progressivamente, a concepção social-democrata de que a reforma social contribuiria para o fortalecimento da capacidade de pressão da classe trabalhadora viabilizou-se como uma alternativa real de política.

Afirma ele que

*"A política social, portanto, tornou-se uma arena para a acumulação de recursos de poder da classe trabalhadora, cujo princípio de atuação seria substituir as trocas via mercado*

*pela distribuição social e os direitos de propriedade por direitos sociais." (Esping-Andersen, 1985b:228)*

Além disto, historicamente, para além do ponto de vista teórico ou ideológico, a implementação de políticas sociais foi expressão de conflitos distributivos, conflitos estes que opuseram a esquerda e a direita em cada país analisado. Nestes termos, a implementação (ou não) de políticas sociais regidas por princípios ligados aos interesses emancipatórios da classe trabalhadora é, na verdade, reveladora da forma pela qual resolveu-se em cada país o conflito distributivo.

É por isto que seu livro chama-se "*Politics against markets*"; precisamente, porque se trata de observar, para cada país, a forma pela qual a *politics*, entendida como uma matriz de poder, traduz-se em *policies*, cujo conteúdo revela a solução de conflitos distributivos. Tais soluções são, por sua vez, nada mais nada menos que distintas modalidades de relação com os princípios de mercado.

Como decorrência destas premissas, para Esping-Andersen, as variáveis analíticas a serem consideradas são de corte político e institucional. São elas: a capacidade de pressão da classe trabalhadora na defesa de seus objetivos históricos e as características institucionais do *welfare state*. A questão central a ser respondida é

*"(...) se, e sob quais condições, a mobilização de recursos de poder político da classe trabalhadora afeta as características distributivas e institucionais do desenvolvimento do welfare-state." (Esping-Andersen, 1985b:223)*

Na análise dos 18 países capitalistas avançados selecionados em sua amostra, esta correlação é altamente positiva. Se é verdade que existe uma correlação positiva entre estas variáveis, é preciso, no entanto, melhor qualificá-la, dado que esta relação não é linear, isto é, não se pode afirmar que quanto maiores os recursos de poder da classe trabalhadora maiores foram os resultados (re)distributivos das políticas sociais. Diz o autor,

*"(...) é importante reconhecer que esta relação (entre a força do movimento popular e resultados distributivos) não pode ser estritamente linear. Níveis similares de mobilização da classe trabalhadora podem dar lugar a resultados substancialmente*

*diferentes, dada a estrutura de poder." (Esping-Andersen, 1985b:223) (tradução da autora)*

Em outras palavras, os resultados distributivos das políticas sociais são distintos, mesmo entre países com níveis similares de capacidade de pressão da classe trabalhadora. Para avançar na compreensão da diversidade desta relação, é preciso, de um lado, estabelecer uma forma de medir os recursos de poder desta classe, construindo indicadores que permitam evidenciar aquela variação. De outro lado, é necessário contextualizá-los em uma matriz de poder que permita explicar seu poder de impacto. É da combinação de graus distintos de expressão daquela capacidade de pressão em distintas matrizes de poder político que pode-se explicar a variação das formas institucionais de prestação de serviços sociais, isto é, de distintos regimes de política social.

Os recursos de poder político da classe trabalhadora são avaliados pelo grau de organização sindical e pela força da esquerda no parlamento. Esta é medida, para efeitos comparativos, pelo peso das cadeiras dos partidos socialistas e pelo controle do gabinete no Parlamento em um período relevante de tempo, para cada país. A hipótese do autor é de que os recursos de poder dos diversos interesses organizados em uma dada sociedade traduzem-se em disputas eleitorais pelo controle do Legislativo e do Executivo. Por sua vez, as maiorias eleitorais assim construídas somente podem traduzir seus interesses em políticas efetivas ("*policies*"), caso os representantes destes interesses permaneçam um período significativo de tempo no poder. Justifica-se assim o uso de indicadores tais como "tempo de controle socialista do gabinete parlamentar" e "peso dos socialistas no parlamento, medido pelo número de cadeiras", para avaliar os recursos políticos de poder da classe trabalhadora.<sup>(33)</sup>

Por outro lado, a necessidade de contextualizar tais indicadores em uma matriz de poder é fundamental, dado que o poder é um fenômeno relacional. Dois são os indicadores centrais para a composição desta matriz: o grau de unidade política dos partidos não-socialistas (ou da direita) e o padrão de construção de alianças

---

<sup>33</sup>. Por exemplo, o autor encontrou, nos dezoito países analisados, uma correlação fortemente positiva entre estas variáveis e a existência de indicadores de desmercadorização, tais como salário social e formas de consumo coletivo. Ao mesmo tempo, encontrou uma fraca correlação entre as mesmas variáveis e sistemas de proteção social associados à privatização e formas de prestação dos serviços pautadas por critérios individualistas.



dos partidos da classe trabalhadora. Assim, em termos bastante simplificados, uma vez que a "esquerda" esteja no poder, a possibilidade de obter mudanças radicais aumenta quanto maior for a tendência ao fracionamento da direita e, portanto, menor for a possibilidade de mobilização de forças contrárias às iniciativas do gabinete socialista. Contrariamente, a tendência ao isolamento em partidos operários de tipo "ghetto" dificulta a composição das maiorias necessárias à aprovação de medidas de caráter fortemente conflitivo.<sup>(34)</sup>

Os três modelos de *welfare state* propostos por Esping-andersen são construídos a partir de distintas composições destas variáveis. Em outras palavras, as características institucionais e distributivas dos sistemas de prestação de serviços sociais dos países selecionados permitem agrupá-los segundo distintos regimes ou modelos de política social. A explicação, seja para a diversidade encontrada entre os 18 países, seja para a semelhança que permite falar em modelos, estaria nas trajetórias históricas similares.

Portanto, para Esping-Andersen, diferentemente do que previam os defensores da convergência, no processo mesmo de emergência dos programas sociais -- desenvolvimento este que ocorre fundamentalmente no pós-guerra --, os países analisados tendem a divergir quanto às características institucionais sob as quais prestam serviços sociais. Esta divergência, contudo, está submetida a algumas regularidades, de forma que pode afirmar-se haver distintos *regimes de welfare state*, os quais constituem, na verdade, diferentes soluções políticas para o conflito distributivo no interior das sociedades. Tais diferenças são explicadas por distintas matrizes de poder, no interior das quais os movimentos de trabalhadores conseguem inserir de modo distinto os interesses emancipatórios da classe operária.

Três são os regimes de *welfare-state* identificados pelo autor em sua pesquisa<sup>(35)</sup>:

---

<sup>34</sup>. Para o autor, por exemplo, a adoção do princípio do universalismo como critério de elegibilidade para as políticas sociais nos países de regime social-democrata foi, além do objetivo de fortalecimento da unidade e solidariedade entre a classe trabalhadora, uma forma de ampliar as bases de apoio às políticas propostas.

<sup>35</sup>. Em trabalho posterior (Esping-andersen, 1990), este autor não altera esta tipologia. Neste livro, ele faz basicamente uma análise das formas de estratificação social produzidas pelas diversos "welfare states", bem como do papel das classes médias na

- *regime social-democrata*: desenvolvido fundamentalmente no norte da Europa e, mais especificamente, nos países escandinavos. Nestes, o movimento operário foi capaz de traduzir seus objetivos históricos em políticas sociais de um certo tipo, dado que foi capaz de expressar-se politicamente através de partidos sociais-democratas, os quais mantiveram o controle parlamentar por significativos períodos de tempo. Países nos quais os partidos não-socialistas tendem a fracionar-se e nos quais os socialistas foram capazes de forjar alianças com a pequena burguesia e com os proprietários rurais, conseguiram implementar políticas sociais caracterizadas pelos princípios social-democratas. O *welfare state* assim construído, caracterizar-se-ia por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, e com benefícios, garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário. Trata-se de assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização, e não de mérito.

- *regime ou modelo conservador*: este modelo seria predominante na Europa continental, em países como Alemanha, Austria, França, Japão, Bélgica e Itália. Tratam-se de países nos quais a Igreja teve um poderoso papel nas reformas sociais e onde o absolutismo era forte, sendo portanto lentamente abolido; países, portanto, nos quais a revolução burguesa foi fraca, incompleta ou mesmo ausente. Marcado pela iniciativa estatal, este modelo favoreceu um ativo intervencionismo estatal destinado a promover lealdade e subordinação ao Estado e deter a marcha do socialismo e do capitalismo. Presente em países onde os movimentos operários foram influenciados pelo catolicismo, tais sistemas de proteção são fortemente marcados pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional. A promoção de marcadas diferenças de *status* na distribuição das contribuições e benefícios estaria submetida ao objetivo político de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora. Em vários países, o legado conservador representou um forte obstáculo às reformas de orientação social-democrata, quando este partido veio a assumir o poder; por exemplo, no caso da Alemanha e Austria.

- *regime ou modelo liberal*: predominante nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça e, em certa medida, a própria Grã-Bretanha. Tratam-se de países nos quais os movimentos operários são fracos eleitoralmente e o impulso burguês foi especialmente forte na constituição da sociedade. Contrariamente ao modelo social-democrata, as políticas sociais no regime liberal são desenhadas de modo a maximizar o status de mercadoria do trabalhador individual. As políticas implementadas caracterizam-se sistematicamente pela seleção via testes-de-meios, de modo a distinguir os beneficiários, segundo um critério caro aos padrões liberais: o mérito. Financiadas basicamente com base na contribuição individual e vinculando contribuição a benefício, tais regimes tendem a estabelecer estreitos limites para a intervenção estatal e máximo escopo para o mercado na distribuição dos serviços. Ainda que se possa ter sob tais regimes princípios universalistas, trata-se fundamentalmente de universalizar as oportunidades -- e não os resultados --, de modo a estimular a capacidade do indivíduo de auto-protoger-se.

A contribuição de Esping-andersen estabeleceu uma espécie de "ponto de não-retorno" no debate sobre as origens e a evolução do *welfare state*. Em primeiro lugar, ao operar analiticamente com as formas institucionais de prestação de serviços sociais e seu caráter distributivo, o autor indica um caminho de classificação da variabilidade das formas de intervenção do Estado na área social já indicado por alguns autores, mas pouco desenvolvido. Em segundo lugar, ao demonstrar a existência de uma correlação entre distintos regimes de *welfare state* e distintas condições políticas para sua emergência e desenvolvimento, o autor fornece uma explicação extremamente fértil e original para a explicação do fenômeno, seja pelos indicadores utilizados, seja pelo tratamento dado a estes mesmos indicadores.

#### **2.4. O welfare state é resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas**

Ainda que construída através de um diálogo intelectual com autores de diversos países, são sobretudo autores americanos que produziram a parte mais significativa dos trabalhos que se orientam pelos princípios analíticos da assim chamada análise neo-institucionalista. Theda Skocpol, Ann Shola Orloff, Margareth Weir são autoras que seguramente desenvolveram, para os casos norte-americano, inglês e canadense, as pesquisas mais importantes desta corrente analítica. No entanto, as próprias autoras admitem que um dos trabalhos pioneiros nesta perspectiva é de autoria de Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*.

Em termos bastante gerais, para os neo-institucionalistas a variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado. Seguindo a tradição weberiana, o pressuposto da análise é de que o Estado é *autônomo* em relação à sociedade civil, o que permite analisar a lógica de ação das burocracias públicas, sejam elas indicadas ou eleitas, como uma variável independente. A tradição weberiana sustenta que o Estado tem funções próprias, vale dizer, o Estado é uma organização que busca exercer controle sobre determinado território, que estabelece relações geopolíticas de comunicação, dominação e competição com outros Estados e que deve manter a ordem interna. Por esta razão, os atores vinculados ao Estado e, mais especificamente, as burocracias podem formular e perseguir objetivos próprios, que não são um reflexo nem um subproduto dos interesses presentes e organizados na sociedade civil.

Baseados nesta premissa, os autores filiados a esta corrente estão debatendo com todas as demais correntes que vêm a ação do Estado (e, portanto, a formulação e implementação de políticas sociais) como um resultado de fatores exógenos à esfera estritamente estatal, vale dizer, apenas como um subproduto seja da urbanização, seja do desenvolvimento econômico, seja ainda da ação de grupos de interesses ou da luta de classes. Diferentemente, ainda que se admita que todos estes fatores tenham um impacto na emergência dos sistemas de proteção social,

"(...) os institucionalistas argumentam que a capacidade estatal (*state capacity*) para planejar, administrar e extrair recursos é uma pré-condição para a emergência de modernos programas sociais, tais como pensões e seguridade social, e que o contexto institucional -- o caráter, capacidade e estrutura do Estado e das instituições políticas -- afetam as orientações, capacidade e organização política popular e das elites e, portanto, a formação de coalizões políticas entre as classes." (Orloff, 1993:83) (tradução da autora)

Portanto, as burocracias públicas têm interesses próprios<sup>(36)</sup>; tais burocracias consolidam-se em condições históricas particulares e, além disso, sua emergência é uma pré-condição para a emergência dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais.

Um segundo pressuposto analítico é de que as estruturas institucionais do Estado, tais como se conformaram historicamente em cada país, influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil.

Assim, se as origens e transformações dos sistemas nacionais de provisão de serviços sociais são explicados pelo sistema político (o que compreende o conjunto das instituições decisórias), a atividade política (de políticos e grupos de pressão) é condicionada pelas configurações institucionais dos governos e pelo sistema de partidos políticos (Skocpol, 1992:41). Portanto, mais que autônoma, a ação do Estado tem influência sobre a cultura política, sobre a ação política coletiva e sobre a formação de questões políticas.

Por exemplo, é interessante observar a crítica que estes autores fazem aos trabalhos que, segundo eles, estão orientados pela perspectiva da luta de classes. Tais trabalhos teriam como pressuposto um determinado modelo de estrutura estatal e partidária. Mais especificamente, suporiam a existência de um Estado burocrático e centralizado e uma estrutura partidária na qual foi possível a emergência de partidos parlamentares e programáticos vinculados à classe operária. A existência de tais estruturas políticas e

---

<sup>36</sup>. *Afirmam os autores de um dos trabalhos fundantes desta corrente:*

*"Não se trata de afirmar que a ação das burocracias -- indicadas ou eleitas -- seja desinteressada: ela tenderá a reforçar o poder daqueles que a formularam. O ponto central é que as políticas propostas serão diferentes daquelas demandadas pelos atores sociais."* (Evans, Rueschemeyer; Skocpol, 1985:15).

partidárias, típica do contexto europeu, é resultado de configurações históricas específicas, não-generalizáveis. O fato de que não se tenha considerado este dado deu substância à hipótese de que a classe operária pode traduzir seus interesses em políticas sociais *sempre* que seu partido conserve-se nacionalmente no poder por um longo período de tempo. Em outras palavras, não seria apenas a existência de uma determinada matriz de poder (nos termos de Esping-Andersen) que explicaria a emergência do *welfare state* de tipo europeu, mas -- o que é qualitativamente distinto -- a formação histórica de um determinado tipo de Estado (burocrático e centralizado) e de uma determinada estrutura partidária (com partidos de tipo programático) é que explicariam as condições de existência de tal "matriz de poder". O caso norte-americano seria assim uma evidência clara da insuficiência desse argumento, dado que ali conformou-se historicamente um outro tipo de Estado e partidos de outra natureza. (Weir; Orloff; Skocpol, 1988:16ss)

Antes, contudo, de examinar mais detalhadamente o conjunto de premissas que orientam os trabalhos desta corrente, é necessário fazer um parêntesis para esclarecer o percurso pelo qual os autores a ela ligados efetuaram um certo deslocamento de uma perspectiva *state-centered* para uma perspectiva *polity-centered*. Com efeito, o primeiro grande trabalho -- uma espécie de livro fundador -- da corrente neo-institucionalista chama-se *Bringing the State Back In*, publicado em 1985, no qual Theda Skocpol, Peter Evans e Dietrich Rueschemeyer organizam um conjunto de textos de vários autores, nos quais os pressupostos acima explicitados foram desenvolvidos.

Na introdução ao livro, Theda Skocpol alinhava os pressupostos analíticos que, segundo ela, já orientavam uma quantidade muito grande de trabalhos, mas que não tinham sido até então apresentados como tal. Tratava-se naquele momento de rejeitar os argumentos de correntes de tipo *society-centered*, segundo as quais a ação estatal seria resultado de fatores exógenos à dinâmica interna das instituições estatais. Por esta razão, segundo este texto, a variável explicativa central para a emergência e desenvolvimento do *welfare state* é o papel das burocracias estatais e dos reformadores sociais.

Assim, as variáveis explicativas ali propostas são um desdobramento desta premissa:

1. As burocracias públicas jogam um papel central nas reformas sociais, um papel de liderança. O conteúdo de sua ação é

explicado pela avaliação que estas mesmas burocracias têm das políticas anteriormente estabelecidas. A aprendizagem social de tais políticas ocorre no âmbito da opinião pública e dos partidos políticos, mas é avaliada de uma determinada forma pelos formuladores das políticas, condicionando o conteúdo das políticas públicas propostas. O conceito de *policy feedback* diz respeito a este efeito de retorno das políticas prévias sobre as políticas futuras. Observe-se que, dado o papel estratégico das burocracias nos processos de inovação em políticas públicas, é essencialmente neste âmbito que se operam os processos de aprendizagem política e de *policy feedback*.

2. As capacidades estatais -- uma pré-condição para a emergência de modernos sistemas de proteção social -- são medidas pelo grau de burocratização e centralização do Estado, mais especificamente ainda, pelo grau de *bureaucratic insulation*. Esta diz respeito à capacidade das burocracias formularem e implementarem políticas públicas, de forma mais ou menos autônoma das pressões societais.

3. Os recursos de poder das burocracias são, por sua vez, derivados da formação do Estado, pela consolidação de estruturas burocráticas previamente à plena liberalização e democratização dos sistemas políticos nacionais. A seqüência histórica democratização/burocratização é fundamental na análise proposta pelos neo-institucionalistas, dado que ela condiciona a natureza das burocracias públicas, ao quais, são, como já vimos, o ator central da análise. Vejamos.

A liberalização do voto anteriormente à plena consolidação de estruturas burocráticas (no sentido weberiano do termo) tenderia a reduzir o grau de *bureaucratic insulation*, porque, nestas circunstâncias históricas, os partidos tenderiam a consolidar-se diante do eleitorado utilizando os recursos estatais como moeda de troca. As estruturas administrativas seriam, portanto, prisioneiras da patronagem política. Ao contrário, o desenvolvimento e consolidação das burocracias -- ou ainda o sucesso de reformas administrativas em direção à sua construção -- anteriormente à plena liberalização do voto daria às burocracias maior capacidade de resistência às pressões pela prestação de serviços sociais de tipo "clientelístico", condicionando assim a formação de partidos políticos de tipo programático, dado que o apelo ao eleitorado não poderia ser feito mediante a concessão de favores. Este seria, por

exemplo, o caso de países europeus nos quais a existência prévia de monarquias constitucionais viabilizou a consolidação de burocracias públicas anteriormente à universalização do sufrágio.

Portanto, neste estágio da reflexão neo-institucionalista, são sobretudo os "órgãos administrativos do Estado" que constituem o foco central da análise. Ainda que os interesses societais e suas formas de representação fossem uma variável analítica, o são sobretudo do ângulo do exame das capacidades estatais e, portanto, da relação das burocracias com atores não-estatais.

Em seus trabalhos mais recentes<sup>(37)</sup>, as autoras ampliam o escopo da análise para a estrutura político-institucional. Se na perspectiva *state-centered* a reconstituição da formação do Estado nacional é importante para que se observe predominantemente a natureza das burocracias estatais, na perspectiva *polity-centered*, há uma alteração importante das variáveis analíticas adotadas: *i*) as burocracias passam a ser tanto as eleitas quanto as indicadas; *ii*) a análise da formação histórica do Estado nacional é importante para que se observe o caráter e a natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias), *iii*) as formas históricas de interação entre estrutura estatal e instituições políticas explicam a natureza das instituições presentes e, finalmente, *iv*) a forma pela qual tais estruturas condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação de políticas passa a ser relevante.

É interessante observar que Theda Skocpol, em seu trabalho mais recente ("*Protecting Soldiers and Mothers*"), amplia a noção de instituições, para incluir até mesmo a forma pela qual são selecionadas as elites no interior do sistema político. Diz ela:

*"Instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e as políticas públicas anteriores -- todas estas (variáveis), e suas transformações ao longo do tempo, criam muitos dos limites e oportunidades no interior das quais as políticas sociais são concebidas e modificadas pelos atores politicamente ativos no curso da história de um país".*  
(Skocpol, 1992:527) (tradução da autora) (o grifo é da autora)

Assim, observe-se que mesmo as regras eleitorais, entendidas como instituições políticas, podem condicionar as formas

---

<sup>37</sup>. (i) WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola; SKOCPOL, Theda, 1988. (ii) SKOCPOL, Theda, 1992. (iii) ORLOFF, Ann Shola, 1993.



pelas quais organizam-se os interesses da sociedade civil. É com base em tais regras que estes logram inserir-se no sistema decisório e, portanto, formulam suas estratégias e seus objetivos.

Feita esta introdução, vejamos então quais são as hipóteses centrais e o caminho analítico indicado por esta corrente.

Tentando incorporar as contribuições das demais correntes, os neo-institucionalistas argumentam que mudanças econômicas e demográficas, mudanças ideológicas e pressões políticas do movimento popular tiveram impacto na origem dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais, mas seus efeitos ocorreram no interior de estruturas institucionais e políticas específicas. Tais dimensões do Estado e do sistema político condicionam decisivamente o *timing* e o caráter das políticas sociais implementadas, dado que é no interior destas estruturas que as políticas são formuladas e "aprovadas". Diz Ann Shola Orloff,

*"(...) analistas devem começar a explorar a extensão na qual os funcionários públicos agem autonomamente no desenvolvimento das políticas, bem como as formas pelas quais as instituições políticas e estatais conformam a evolução das políticas. (...) investigações em profundidade do processo de policy-making revelam que o caráter, as estruturas e capacidades do Estado e das organizações políticas -- bem como os fatores sócioeconômicos -- são importantes para que se entenda as políticas". (Orloff, 1993:23) (tradução da autora)*

Assim, a formação do Estado nacional e, portanto, das estruturas políticas de cada país constituem variável central na análise. Ainda que esta história não seja isolada, isto é, a formação do Estado nacional é explicada concomitantemente por fatores de ordem externa e de ordem interna, "cada caso é um caso". Isto é, é na história particular de cada país que podem ser encontradas as variáveis específicas de explicação de uma determinada forma de desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Em outras palavras, se mudanças econômicas, demográficas e ideológicas e, fundamentalmente, a capacidade do Estado para planejar, administrar e extrair recursos são uma pré-condição para a emergência dos programas sociais modernos, a forma de seu desenvolvimento está estreitamente relacionada à formação do Estado

nacional, à natureza das instituições políticas e aos processos de *policy feedback*, processos estes que são absolutamente particulares.

Ainda que no trabalho mais recente de Ann Shola Orloff ("*The Politics of Pensions*"), a autora opere com a noção de *regime de política social* (conceito este aliás fortemente apoiado no conceito de *modelo de política social* de Esping-Andersen), este é um recurso para que Orloff compreenda as especificidades de distintos países no interior de um determinado regime de política social.<sup>(38)</sup>

Três, são, portanto, os elementos centrais da análise:

1. A formação do Estado nacional:

É na formação do Estado nacional que se definem as capacidades estatais e o grau de autonomia do Estado. Esta formação é, de um lado, condicionada por fatores de ordem externa, relativos à posição do país no sistema de relações internacionais, o que inclui relações geopolíticas, ameaças de guerra, necessidade de competição econômica; por outro lado, a formação do Estado é condicionada por fatores de ordem interna, tais como a seqüência burocratização/democratização, o interesse das elites e dos setores populares na democracia e o grau de comercialização da economia.<sup>(39)</sup>

Distintas modalidades de combinação e evolução histórica destas variáveis analíticas explicariam a emergência de Estados nacionais com características estruturais distintas, as quais, como já vimos, condicionam as capacidades estatais, vale dizer, a possibilidade estatal de formulação e implementação de políticas. No caso norte-americano, por exemplo, diferentemente do ocidente europeu, não teria ocorrido um movimento de burocratização do Estado (seja pela ausência de guerras no território, seja pela inexistência de uma monarquia absolutista anterior), que conferisse identidade nacional à burocracia. A massificação eleitoral foi anterior à burocratização do Estado, o que condicionou a formação de um sistema partidário de base regional e assentado sobre a patronagem política. Este padrão de formação do Estado teria condicionado o ritmo e os

---

<sup>38</sup>. Neste livro, Orloff compara momentos e formas distintas de emergência dos programas previdenciários na Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá entre 1880-1940. Caracterizados, segundo a autora por um regime de tipo liberal e por condições sócioeconômicas semelhantes para a emergência de sistemas de aposentadorias e pensões, cada país teria, contudo, sofrido processos distintos de desenvolvimento destes programas, dadas distintas características nacionais.

<sup>39</sup>. Esta última condiciona a possibilidade de obtenção de recursos fiscais para o Estado.

padrões da *social policy making* do século XIX até hoje (Cf. Weir, M.; Orloff, A.S.; Skocpol, T., 1988).

Para esta corrente, a formação do Estado nacional é uma variável independente; uma vez consolidado em determinadas bases, o Estado condicionará o caráter das instituições políticas.

## 2. O contexto institucional:

O processo de formulação e sustentação política de uma determinada inovação política ocorre no interior de um contexto institucional. Este nada mais é que o conjunto das organizações estatais e partidárias, e dos procedimentos políticos existentes em um determinado momento histórico. Em outras palavras, a natureza e a forma das instituições estatais e partidárias, tal como existentes no momento históricos sob análise, estabelecem os limites e as possibilidades para a ação política dos atores interessados na aprovação e implementação de uma determinada proposta de inovação institucional. Esta combinação de elementos tem resultados decisivos sobre a natureza das *policies*, ou, dito de outro modo, sobre os resultados das decisões políticas. Assim, estas variáveis constituem um elemento fundamental da análise, uma vez que é no interior de um determinado contexto institucional (que deve necessariamente ser contemplado na análise) que os funcionários públicos -- eleitos ou indicados -- e os grupos politicamente ativos perseguirão seus objetivos.

Em suma, os mecanismos institucionais (sejam eles regras formais ou estruturas consolidadas), no interior dos quais as políticas são formuladas e sustentadas politicamente, são essenciais para que se entenda a forma das próprias políticas, porque uma determinada política (*policy*) é resultado da forma de ação dos grupos interessados em implementá-la, no interior de um contexto cujas regras de operação são específicas.

Ora, neste sentido, um dos elementos-chave da análise consiste no exame da adequação -- ou não -- entre os objetivos e capacidades dos vários grupos politicamente ativos e os pontos de acesso e/ou alavancagem de seus interesses que tais grupos encontram no interior das instituições políticas nacionais. Por exemplo, ao analisar as condições do sucesso da aprovação de uma moderna legislação de proteção às mães, nos EUA no início deste século, Theda Skocpol argumenta ter ocorrido uma adequação entre a estrutura

do movimento de mulheres que o propugnava (clubes de mães distribuídos em todo o território nacional pressionando corpos legislativos de âmbito estadual) e o contexto político-institucional no qual tomou-se aquela decisão naquele momento (a estrutura federativa norte-americana) (Cf. Skocpol, 1992). Em outras palavras, o sucesso na obtenção de uma determinada *policy* foi resultado da adequação entre as formas de ação dos clubes de mães (grupo politicamente ativo interessado na implementação de um determinado programa social) e a forma institucional no interior da qual era possível naquele momento aprovar uma determinada inovação em política social.

Para os autores, portanto, tais contextos institucionais, que podem, portanto, alavancar ou barrar as possibilidades de ação política dos grupos politicamente organizados são historicamente mutantes.

Para Skocpol (1992), o sucesso de uma determinada inovação política depende, de um lado, da existência de uma coalizão política inter-classes sob liderança de elites burocráticas e partidárias e, de outro lado, da adequação de suas formas de ação política com o contexto institucional vigente em um determinado país no momento histórico sob análise. Em direção oposta, o insucesso de programas de reforma ou de tentativas de inovação política estariam relacionados a inadequações entre estas variáveis.

### 3. Os processos de *policy feedback*:

Segundo estes autores, as ideologias e os valores culturais influenciam o discurso político, mas este também é influenciado pelas características das políticas existentes. Estas conformam o entendimento dos problemas a serem solucionados, conformam os interesses a serem preservados ou destituídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias. É deste modo que as políticas sociais previamente estabelecidas afetam a ação política subsequente. Afirma Theda Skocpol,

*"Assim como a política (politics) cria as políticas (policies), as políticas também recriam a política." (Skocpol, 1992:58)*  
(tradução da autora)

Em outras palavras, as políticas pré-existent influenciam o debate político, a formação de coalizões e o desenvolvimento de capacidades administrativas específicas; estas são decisivas na moldagem das características da inovação institucional, seja do ponto de vista do conteúdo das políticas propostas, seja na conformação das coalizões políticas de apoio e oposição a tais inovações. Por exemplo, a morfologia das políticas sociais dos EUA do século XIX teria desencorajado os liberais progressistas a imitar o sistema de pensões britânico. Nestas, havia uma forte subordinação da distribuição dos benefícios ao sistema de patronagem dos partidos políticos. Este sistema, avaliado negativamente pelos reformadores sociais, pela opinião pública e pelas burocracias, explicaria o forte apoio ao estabelecimento de regulamentações locais, com a finalidade de tirar o poder das cortes e partidos (Weir; Orloff; Skocpol, 1988). Por este processo, portanto, as políticas prévias, rejeitadas por seus traços clientelísticos, teriam uma influência decisiva na resistência norte-americana à implantação de políticas sociais de caráter abrangente e destituídas de critérios meritocráticos de avaliação.

A contribuição desta corrente, assim como sua influência sobre os estudos mais recentes, tem sido bastante significativa. É inegável a importância dos argumentos apresentados por estes autores. No entanto, em seu estágio atual, a metodologia de análise aqui proposta é bem mais útil para estudos de caso do que para trabalhos comparados que incluam um número significativo de países em sua amostra. Dado que este método de investigação é fortemente apoiado em variáveis analíticas de natureza histórica, trata-se de reconstituir para cada país o conjunto particular de circunstâncias que explicam uma configuração específica de estruturas estatais e instituições políticas. Mais que isto, dado que tais estruturas e instituições são historicamente mutáveis, ainda que a velocidades distintas, no limite, *"cada caso é um caso"*.

Evidentemente, é possível fazer comparações entre países, como o fez Orloff em seu trabalho. No entanto, no estágio atual da metodologia proposta, há um limite para o número de países analisados, a partir do qual o trabalho de comparação tornar-se-ia virtualmente impossível. Em outras palavras, ou se perde em especificidade histórica ou se perde em abrangência da análise. Dado que o eixo central de análise consiste na *"interação entre ações e contextos estruturais e, portanto, em situar a explicação para a*

*evolução das políticas no tempo e no espaço*" (Orloff, 1993:26), o espaço para comparação restringe-se à "*case-oriented comparison*".

Por outro lado, é preciso esclarecer que esta é seguramente a corrente mais recente do debate sobre as razões da origem e expansão dos modernos sistemas de proteção social e, mais que isto, trata-se de autores cuja produção encontra-se em pleno processo de desenvolvimento. Neste sentido, ainda é cedo para afirmar-se que esta é uma limitação do método proposto; é mais seguro afirmar que esta é uma limitação do estágio atual das pesquisas apresentadas ao público.

### **3. Considerações Finais**

Não foi minha intenção aqui realizar um balanço crítico das diversas correntes e argumentos apresentados. Esta tarefa estaria muito além de minhas possibilidades. O esforço consistiu em sistematizar e interpretar os trabalhos examinados, de acordo com alguns argumentos explicativos para a emergência e desenvolvimento do *welfare state*, os quais constituem as correntes mais influentes do debate contemporâneo sobre o tema.

Assim, a intenção aqui foi tão somente de organizar este debate, de modo a inserir cada autor ou conjunto de autores no interior de correntes interpretativas mais gerais, correntes estas das quais os autores selecionados me parecem ser também os mais representativos.

Parece evidente, contudo, ter ocorrido dos anos 50 até nossos dias, um amadurecimento significativo da análise sobre o *welfare state*, seja do ponto de vista das variáveis analíticas utilizadas, seja dos indicadores adotados para medição de tais variáveis, seja ainda com relação à qualidade e riqueza das informações disponíveis.

Evidentemente, alteraram-se significativamente os padrões de investigação, e não apenas em direção à sofisticação da análise quantitativa: abandonou-se uma metodologia de análise fortemente centrada sobre o volume de gasto em políticas sociais, característica das primeiras pesquisas neste campo, em direção à análise da forma e natureza deste gasto. Neste mesmo movimento, as imensas diferenças nas formas institucionais de provisão de serviços sociais impuseram,

até mesmo de um ponto de vista empírico, a questão da variabilidade dos sistemas de proteção social. Colocou-se, portanto, a necessidade de classificar de algum modo tais diferenças, bem como a necessidade de explicar as razões de suas distinções. A explicação desta variação deu origem a argumentos de ordem política, institucional e histórica, fortemente presentes nas pesquisas mais recentes.

Tais argumentos acentuam o *welfare state* como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania.

## BIBLIOGRAFIA

- AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia Miriam. "A Especificidade do 'Welfare State' Brasileiro", in: MPAS/CEPAL. Economia e Desenvolvimento. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989. Vol. 3.
- CUTRIGHT, Philips. "Inequality. A Cross-National Analysis", in: American Sociological Review, 32(4), 1967.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. Politics against markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton, Princeton University, 1985a.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. "Power and Distributional Regimes", in: Politics & Society, 14(2), 1985b, 223-56.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, Princeton University, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três Economias Políticas do Welfare State", in: Lua Nova, nº 24, set, 1991: 85-116.
- EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in. Cambridge, Cambridge University, 1985.
- EWALD, François. L'Etat Providence. Paris, Bernard Grasset, 1986.
- FLORA, Peter. Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Florença, Instituto Universitário Europeu, 1986. 4 vol.
- GOUGH, Ian. The Political Economy of the Welfare State. London, MacMillan Press, 1979.
- KORPI, Walter. The Working Class in Welfare Capitalism. London, Routledge & Keagan Paul, 1978.
- MARSHALL, Thomas H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARSHALL, Thomas H. Política Social. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- O'CONNOR, James. EUA: A Crise Fiscal do Estado. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. "Advanced Capitalism and the Welfare State", in: Politics and Society, 1972, vol. 4.
- OFFE, Claus. "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in: LINDBERG, Leon et alli. Stress and Contradiction in Modern Capitalism. London, Lexington, 1979.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- ORLOFF, Ann Shola. The Politics of Pensions. Wisconsin, University of Wisconsin, 1993.
- ROSANVALLON, Pierre. La Crise de l'Etat Providence. Paris, Seuil, 1981.
- SKOCPOL, Theda. Protecting Soldiers and Mothers. , 1992.



- TITMUSS, R. M. Income Distribution and Social Change. London, Allen & Unwin, 1962.
- TITMUSS, Richard M. Essays on 'the Welfare State'. Surrey, Unwin Brothers, 1963.
- TITMUSS, R. M. Social Policy. New York, Pantheon, 1974.
- WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann Shola; SKOCPOL, Theda. The Politics of Social Policy in the United States. Princeton, Princeton University, 1988.
- WILENSKY, Harold & LEBEAUX, Charles. Industry Society and Social Welfare. New York, The Free Press, 1965.
- WILENSKY, Harold. The Welfare State and Equality. Berkeley, University of California, 1975.