

# AS TRÊS ECONOMIAS POLÍTICAS DO WELFARE STATE\*

GOSTA ESPING-ANDERSEN \*\*

## O LEGADO DA ECONOMIA POLÍTICA CLÁSSICA

Duas questões norteiam a maioria dos debates sobre o *welfare state*. Primeira: a distinção de classe diminui com a extensão da cidadania social? Em outras palavras o *welfare state* pode transformar fundamentalmente a sociedade capitalista? Segunda: quais são as forças causais por trás do desenvolvimento do *welfare state*?

Essas questões não são recentes. Na verdade, foram formuladas pelos economistas políticos do século XIX, cem anos antes de se poder dizer com propriedade que já existia um *welfare state*. Os economistas políticos clássicos – de convicções liberais, conservadoras ou marxistas – preocupavam-se com o relacionamento entre capitalismo e bem-estar social. É evidente que deram respostas diferentes (e, em geral, normativas), mas suas análises convergiram para o relacionamento entre mercado (e propriedade) e Estado (democracia).

O neo-liberalismo contemporâneo é quase um eco da economia política liberal clássica. Para Adam Smith, o mercado era o meio superior para a abolição das classes, da desigualdade

\* Este é o primeiro capítulo do livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton, Princeton University Press, 1990).

\*\* Tradução de Dinah da Abreu Azevedo.

e do privilégio. Além de um mínimo necessário, a intervenção do Estado só asfíxiaria o processo igualizador do comércio competitivo e criaria monopólios, protecionismo e ineficiência: o Estado sustenta a classe; o mercado tem a potencialidade de destruir a sociedade de classes (Smith, 1961, II, esp. pp. 232-6).<sup>1</sup>

Os economistas políticos liberais raramente usavam os mesmos argumentos na defesa de seus pontos de vista. Nassau Senior e outros liberais mais recentes de Manchester enfatizavam o elemento *laissez-faire* em Smith, rejeitando qualquer forma de proteção social além dos vínculos monetários. J. S. Mill e os "liberais reformistas", por sua vez, propunham pequenas doses de regulamentação política. Mas concordavam todos em que o caminho para a igualdade e a prosperidade deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal.

A adesão entusiástica deles ao capitalismo de mercado pode parecer injustificada hoje. Mas não devemos esquecer que a realidade da qual falavam era a de um Estado que preservava privilégios absolutistas, protecionismo mercantilista e corrupção por toda a parte. O alvo de seu ataque era um sistema de governo que reprimia tanto seus ideais de liberdade quanto de iniciativa. Em decorrência, sua teoria foi revolucionária e, deste ângulo, podemos entender porque às vezes Adam Smith se parece com Karl Marx.<sup>2</sup>

A democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais. Enquanto o capitalismo se mantivesse com um mundo de pequenos proprietários, a propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram as massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade. Os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, pervertesse o mercado e alimentasse inefi-

<sup>1</sup>Adam Smith é muito citado e pouco lido. Um exame mais detalhado de seus escritos revela graus de nuance e uma série de ressalvas que qualificam substancialmente um entusiasmo delirante pelas bençãos do capitalismo.

<sup>2</sup>Em *The Wealth of Nations* (1961, II, p. 236) (*A Riqueza das Nações*), Smith tece comentários sobre Estados que defendem o privilégio e a segurança dos proprietários da seguinte maneira: "o governo civil, na medida em que é instituído para a segurança da propriedade, é na realidade instituído para a defesa dos ricos contra os pobres, ou dos que têm alguma propriedade contra os que não têm absolutamente nada."

ciências. Muitos liberais concluíram que a democracia usurparia ou destruiria o mercado.

Tanto os economistas políticos conservadores quanto marxistas compreenderam esta contradição, mas propuseram soluções opostas, é claro. A crítica conservadora mais coerente feita ao *laissez-faire* veio da escola histórica alemã, em particular a de Friedrich List, Adolph Wagner e Gustav Schmoller. Estes pensadores recusaram-se a aceitar que só os nexos monetários do mercado fossem a única ou a melhor garantia de eficiência econômica. Seu ideal era a perpetuação do patriarcado e do absolutismo como a melhor garantia possível, em termos legais, políticos e sociais, de um capitalismo sem luta de classes.

Uma importante escola conservadora promoveu a idéia do "welfare state monárquico", que garantiria bem-estar social, harmonia entre as classes, lealdade e produtividade. Segundo este modelo, um sistema eficiente de produção não derivaria da competição, mas da disciplina. Um Estado autoritário seria muito superior ao caos dos mercados no sentido de harmonizar o bem do estado, da comunidade e do indivíduo.<sup>3</sup>

A economia política conservadora surgiu em reação à Revolução Francesa e à Comuna de Paris. Foi abertamente nacionalista e anti-revolucionária, e procurou reprimir o impulso democrático. Temia a nivelização social e era a favor de uma sociedade que preservasse tanto a hierarquia quanto as classes. *Status*, posição social e classe eram naturais e dadas; mas os conflitos de classe, não. Se permitirmos a participação democrática das mas-

<sup>3</sup>Esta tradição é praticamente desconhecida dos leitores anglo-saxões, pois muito pouco foi traduzido para o inglês. Um texto-chave que influenciou muito o debate público e depois a legislação social foi *Rede Ueber die Soziale Frage*, de Adolph Wagner (1872). Para um exame abrangente desta tradição da economia política em língua inglesa, consultar Schumpeter (1954) e especialmente Bower (1947).

Quanto à tradição católica, os textos fundamentais são as duas encíclicas papais, a *Rerum Novarum* (1891) e *Quadrogesimo Anno* (1931). A principal demanda social da economia política católica é uma organização social onde uma família forte é integrada em corporações distribuídas pelas classes, ajudada pelo Estado em termos do princípio de "subsidiaridade". Para uma discussão recente, consultar Richter (1987).

Como os liberais, os economistas políticos conservadores também têm seus ecos contemporâneos, embora seu número seja muito menor. Houve um renascimento com o conceito fascista de Estado corporativista (*Standische*) de Ottmar Spann na Alemanha. O princípio de subsidiaridade ainda orienta grande parte da política dos democratas-cristãos alemães (ver Richter, 1987).

sas e deixarmos que a autoridade e os limites de classe se diluam, o resultado é o colapso da ordem social.

A economia política marxista não abominava só os efeitos atomizantes do mercado; atacava também a convicção liberal de que os mercados garantem a igualdade. Uma vez que, como diz Dobb (1946), a acumulação de capital despoja o povo da propriedade, o resultado final será divisões de classe cada vez mais profundas. E como estas geram conflitos mais intensos, o Estado liberal será forçado a renunciar a seus ideais de liberdade e neutralidade e chegar à defesa das classes proprietárias. Para o marxismo, este é o fundamento da dominação de classe.

A questão central, não só para o marxismo, mas para todo o debate contemporâneo sobre o *welfare state* é saber se – e em que condições – as divisões de classe e as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo podem ser desfeitas pela democracia parlamentar.

Temendo que a democracia produzisse o socialismo, os liberais não sentiam a menor vontade de ampliá-la. Os socialistas, ao contrário, suspeitavam que a democracia parlamentar seria pouco mais que uma concha vazia ou, como sugeriu Lenin, mera “conversa de botequim” (Jessop, 1982). Esta linha de análise, que ressoou muito no marxismo contemporâneo, produziu a crença de que as reformas sociais não passavam de um dique numa ordem capitalista cheia de vazamentos. Por definição, não poderiam ser uma resposta ao desejo de emancipação das classes trabalhadoras.<sup>4</sup>

Ampliações importantes dos direitos políticos foram necessárias antes que os socialistas pudessem adotar sem reservas uma análise mais otimista da democracia parlamentar. As contribuições teóricas mais sofisticadas foram produzidas por

<sup>4</sup>Os principais proponentes desta análise fazem parte da escola alemã “derivação do Estado” (Muller e Neuss, 1973); Offe (1972); Gough (1979); e também o trabalho de Poulantzas (1973). Como observaram Skocpol e Amenta (1986) em seu excelente trabalho, a abordagem não tem nada de unidimensional. Assim Offe, O'Connor e Gough identificam a função das reformas sociais como sendo também concessões às demandas das massas e como potencialmente contraditórias.

Historicamente, a oposição socialista às reformas parlamentares foi menos motivada pela teoria que pela realidade. August Bebel, o grande líder da social-democracia alemã, rejeitou a legislação social pioneira de Bismarck não porque não fosse a favor da proteção social, mas devido aos motivos ruidosamente anti-socialistas e divisionistas por trás das reformas de Bismarck.

marxistas austro-alemães como Adler, Bauer e Eduard Heimann. Segundo Heimann (1929), as reformas conservadoras podem não ter sido motivadas por nada além do desejo de reprimir a mobilização dos trabalhadores. Mas, depois de introduzidas, tornaram-se contraditórias: o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores e assim se transforma numa fonte potencial de poder. Para Heimann, a política social introduz um elemento de natureza diversa na economia política capitalista. É um cavalo de Tróia que pode transpor a fronteira entre capitalismo e socialismo. Essa posição intelectual está passando por um verdadeiro renascimento no marxismo atual (Offe, 1985; Bowles e Gintis, 1986).

O modelo social-democrata, conforme descrito acima, não se afasta necessariamente da afirmação ortodoxa de que, em última instância, a igualdade fundamental requer a socialização econômica. Mas a experiência histórica logo demonstrou que a socialização era um objetivo que não poderia ser tentado por meio da democracia parlamentar numa base realista.<sup>5</sup>

Ao adotar o reformismo parlamentar como estratégia dominante em relação à igualdade e ao socialismo, a social-democracia baseou-se em dois argumentos. O primeiro era o de que os trabalhadores precisam de recursos sociais, saúde e educação para participar efetivamente como cidadãos socialistas. O segundo argumento era o de que a política social não é só emancipadora, é também uma pré-condição da eficiência econômica (Myrdal e Myrdal, 1936). Seguindo Marx, o valor estratégico das políticas de bem-estar neste argumento é o de que elas ajudam a promover o progresso das forças produtivas no capitalismo. Mas a beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao

<sup>5</sup>Esta compreensão nasceu de dois tipos de experiência. Um, exemplificado pelo socialismo sueco da década de 20 deste século, foi a descoberta de que nem mesmo a base trabalhadora mostrava muito entusiasmo pela socialização. Na verdade, quando os socialistas suecos instituíram uma comissão especial para preparar os projetos de socialização, concluíram, depois de dez anos de estudos, que seria realmente impossível colocá-la em prática. Um segundo tipo de experiência, exemplificado pelos socialistas noruegueses e pelo governo de frente popular de Blum em 1936, foi a descoberta de que as propostas radicais poderiam ser facilmente sabotadas pela capacidade dos capitalistas de reter os investimentos e exportar o capital para o exterior.

erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *welfare state* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores.

O modelo social-democrata é, então, o pai de uma das principais hipóteses do debate contemporâneo sobre o *welfare state*: a mobilização de classe no sistema parlamentar é um meio para a realização dos ideais socialistas de igualdade, justiça, liberdade e solidariedade.

### A ECONOMIA POLÍTICA DO WELFARE STATE

Nossos antepassados em economia política definiram a base analítica de grande parte da produção intelectual recente. Isolaram as variáveis-chave de classe, Estado, mercado e democracia e formularam as proposições básicas sobre cidadania e classe, eficiência e igualdade, capitalismo e socialismo. A ciência social contemporânea distingue-se da economia política clássica em dois *fronts* cientificamente vitais. Primeiro, define-se como ciência positiva e afasta-se da prescrição normativa (Robbins, 1976). Segundo, os economistas políticos clássicos tinham pouco interesse pela diversidade histórica: viam seus esforços como algo que levava a um sistema de leis universais. Embora a economia política contemporânea às vezes ainda se apegue à crença em verdades absolutas, o método comparativo e histórico que hoje serve de suporte a praticamente toda economia política de boa qualidade é um método que revela variação e permeabilidade.

Apesar destas diferenças, a produção mais recente tem como foco o relacionamento Estado-economia definido pelos economistas políticos do século XIX. E, dado o crescimento enorme do *welfare state*, é compreensível que se tenha tornado um teste importante para teorias conflitantes da economia política.

Vamos examinar a seguir as contribuições da pesquisa comparativa sobre o desenvolvimento de *welfare states* em países de capitalismo avançado. Pode-se dizer que a maior parte da produção intelectual tomou o caminho errado principalmente por ter-se afastado de seus fundamentos teóricos. Por isso é necessário remodelar tanto a metodologia quanto os conceitos da eco-

nomia política para podermos estudar adequadamente o *Welfare State*. Este será nosso objetivo na seção final deste capítulo.

Dois tipos de abordagem dominam as explicações dos *welfare states*: uma enfatiza estruturas e sistemas globais; a outra, instituições e atores.

### A ABORDAGEM DE SISTEMAS/ESTRUTURALISTA

A teoria de sistemas ou estruturalista procura apreender holisticamente a lógica do desenvolvimento. É o sistema que “quer” e o que acontece é então facilmente interpretado como um requisito funcional para a reprodução da sociedade e da economia. Como sua atenção se concentra nas leis de movimento dos sistemas, esta abordagem tende a enfatizar mais as similaridades que as diferenças entre as nações; o fato de ser industrializada ou capitalista sobrepõe-se a variações culturais ou diferenças nas relações de poder.

Uma variante começa com uma teoria de sociedade industrial e afirma que a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível – necessária, porque modos de produção pré-industriais como a família, a igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado. O *x* da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a “função de bem-estar social” é apropriada ao Estado-nação.

O *welfare-state* é possibilitado também pelo surgimento da burocracia moderna como forma de organização racional, universalista e eficiente. É um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio crescimento. Este tipo de raciocínio inspirou a chamada “lógica do industrialismo”, segundo a qual o *welfare state* emerge à medida que a economia industrial moderna destrói as instituições sociais tradicionais (Flora e Alber, 1981; Pryor, 1969). Mas essa tese tem dificuldade de explicar por que a política social governamental só emergiu 50 e às vezes até 100 anos depois de a comunidade tradicional ter sido efetivamente destruída. A resposta básica aproxima-se da Lei de Wagner de

1883 (Wagner, 1962) e de Alfred Marshall (1920) – qual seja, de que é necessário um certo nível de desenvolvimento econômico e, portanto, de excedente, para se poder desviar recursos escassos do uso produtivo (investimento) para a previdência social (Wilensky e Lebeaux, 1958). Nesse sentido, esta perspectiva segue as pegadas dos liberais antigos. A redistribuição social coloca a eficiência em perigo e só a partir de um certo nível de desenvolvimento é possível evitar um resultado econômico negativo (Okun, 1975).

O novo estruturalismo marxista é notavelmente similar. Abandonando a teoria clássica de seus antepassados, que colocava grande ênfase na ação, seu ponto de partida analítico é o de que o *welfare state* é um produto inevitável do modo de produção capitalista. A acumulação de capital cria contradições que forçam a reforma social (O'Connor, 1973). Segundo esta tradição do marxismo, assim como a congênera “lógica do industrialismo”, os *welfare states* praticamente não precisam ser promovidos por agentes políticos, sejam estes sindicatos, partidos socialistas, humanistas ou reformadores esclarecidos. O *x* da questão é que o Estado, enquanto tal, posiciona-se de maneira que as necessidades coletivas do capital sejam satisfeitas. A teoria parte, assim, de dois pressupostos cruciais: primeiro, que o poder é estrutural e segundo, que o estado é “relativamente” autônomo das classes dirigentes (Poulantzas, 1973; Block, 1977; para uma avaliação crítica recente desta literatura, ver Therborn, 1986a; e Skocpol e Amenta, 1986).

A perspectiva da “lógica do capitalismo” coloca questões difíceis. Se, como afirma Przeworski (1980), o consentimento da classe trabalhadora é garantido com base na hegemonia material, isto é, uma subordinação voluntária ao sistema, fica difícil entender porque até 40% do produto nacional têm que ser destinados a atividades de legitimação de um *welfare state*. Um segundo problema é derivar as atividades estatais de uma análise do “modo de produção”. Talvez não possamos considerar a Europa Oriental socialista, mas capitalistas também não. No entanto, encontramos *welfare states* também aí. Será que a acumulação tem requisitos funcionais que independem da forma como ela opere? (Skocpol e Amenta, 1986; Bell, 1978).



## A ABORDAGEM INSTITUCIONAL

Os economistas políticos clássicos deixaram claro porque as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do *welfare state*. Os liberais temiam que a democracia plena comprometesse os mercados e instaurasse o socialismo. De acordo com sua visão, a liberdade precisava de uma defesa dos mercados contra a intrusão política. Na prática, era isso que o Estado do *laissez-faire* procurava realizar. Mas foi este divórcio entre política e economia que alimentou muitas análises institucionais. Tendo Polanyi (1944) como seu melhor representante, mas dispondo também de muitos expoentes antidemocráticos da escola histórica, a abordagem institucional insiste em que todo esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas destruirá a sociedade humana. Para sobreviver, a economia tem de incrustar-se nas comunidades sociais. Desse modo, Polanyi vê a política social como pré-condição necessária para a reintegração da economia social.

Uma variante recente e interessante da teoria do alinhamento institucional afirma que os *welfare states* surgem mais prontamente em economias pequenas e abertas, particularmente vulneráveis aos mercados internacionais. Conforme Katzenstein (1985) e Cameron (1978) mostram, há uma tendência maior a administrar os conflitos de distribuição entre as classes por meio do governo e do acordo de interesses quando tanto as empresas quanto os trabalhadores estão à mercê de forças que estão fora do controle doméstico.

O impacto da democracia sobre os *welfare states* é discutido desde o tempo de J. S. Mill e Alexis de Tocqueville. A discussão coloca-se tipicamente sem referência a qualquer classe ou agente social em particular. É neste sentido que é institucional. Em sua formulação clássica, a tese afirmava simplesmente que as maiorias favoreceriam a distribuição social para compensar a fraqueza ou os riscos do mercado. Se é provável que os assalariados exijam um salário-desemprego, também é provável que os capitalistas (ou proprietários de terra) exijam proteção sob a forma de tarifas, monopólio ou subsídios. A democracia é uma instituição que não pode resistir às demandas da maioria.

A tese da democracia tem muitas variantes em suas formulações modernas. Uma delas identifica estágios de construção nacional onde a extensão da cidadania plena tem de incluir

também os direitos sociais (Marshall, 1950; Bendix, 1964; Rokkan, 1970). Uma segunda variante, desenvolvida tanto pela teoria pluralista quanto pela teoria da escolha pública, afirma que a democracia alimenta uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, o que, por sua vez, estimula gastos públicos crescentes. Tufte (1978), por exemplo, afirma que ampliações importantes da intervenção pública ocorrem em eleições, como meio de mobilização do eleitorado.

Esta abordagem também se depara com problemas empíricos consideráveis (Skocpol e Amenta, 1986). Ao afirmar que quanto mais se ampliem direitos democráticos maior a probabilidade de se desenvolverem os *welfare states*, esta tese se depara com a singularidade histórica de que as primeiras iniciativas importantes no sentido de um *welfare state* ocorreram antes da democracia e foram poderosamente motivadas pelo desejo de impedir sua realização. Este com certeza foi o caso da França sob Napoleão III, da Alemanha sob Bismarck e da Áustria sob von Taaffe. Inversamente, o desenvolvimento do *welfare state* retardou-se mais onde a democracia começou cedo, como nos Estados Unidos, Austrália e Suíça. Esta contradição aparente pode ser explicada, mas só com referências às classes e à estrutura social: as nações que tiveram democracia mais cedo eram esmagadoramente agrárias e dominadas por pequenos proprietários que usavam seus poderes eleitorais para reduzir os impostos, e não para elevá-los (Dich, 1973). As classes dirigentes em políticas autoritárias, ao contrário, tinham mais condições de impor tributos elevados a uma população relutante.

#### A CLASSE SOCIAL ENQUANTO AGENTE POLÍTICO

Afirmamos que o argumento em favor da tese da mobilização de classe deriva da economia política social-democrata. Distingue-se da análise estruturalista e da abordagem institucional por sua ênfase nas classes sociais como os principais agentes de mudança e por sua afirmação de que o equilíbrio do poder das classes determina a distribuição de renda. Enfatizar a mobilização ativa das classes não implica necessariamente negar a importância do poder estruturado ou hegemônico (Korpi, 1983). Mas se afirma que os parlamentos são, em princípio, instituições efetivas

para a tradução de poder mobilizado em reformas e políticas desejadas. De acordo com isso, a política parlamentar é capaz de sobrepor-se ao poder hegemônico e pode ser levada a servir interesses antagônicos aos do capital. Além disso, a teoria da mobilização de classe supõe que os *welfare states* fazem mais do que simplesmente aliviar os males correntes do sistema: um *welfare state* "social-democrata" vai estabelecer por si mesmo as fontes de poder cruciais para os assalariados e assim fortalecer os movimentos de trabalhadores. Como Heimann (1929) afirmou originalmente, os direitos sociais podem fazer as fronteiras do poder capitalista retrocederem.

Saber se o *welfare state* é em si uma fonte de poder é vital para a aplicabilidade da teoria. A resposta é que os assalariados estão inerentemente atomizados e estratificados no mercado – obrigados a competir, inseguros e dependentes de decisões e forças fora de seu controle. Isso limita sua capacidade de mobilização e solidariedade coletiva. Os direitos sociais, seguro-desemprego, igualdade e erradicação da pobreza que um *welfare state* universalista busca são pré-requisitos necessários para a força e unidade exigidas para a mobilização coletiva de poder (Esping-Andersen 1985a).

O problema mais difícil dessa tese é especificar as condições para a mobilização de poder. O poder depende de fontes que variam do número de eleitores à negociação coletiva. A mobilização de poder, por sua vez, depende do nível de organização dos sindicatos, do número de votos e das cadeiras no parlamento e no governo obtidas por partidos trabalhistas ou de esquerda. Mas o poder de um agente não é indicado apenas por seus próprios recursos: depende dos recursos das forças conflitantes, da durabilidade histórica de sua mobilização e da configuração das alianças de poder.

Há diversas objeções válidas à tese da mobilização de classe. Três em particular são fundamentais. Uma é a de que o *locus* onde se situa o poder e onde se toma decisões pode mudar do parlamento para instituições neo-corporativistas de mediação dos interesses (Schonfield, 1965; Schmitter e Lembruch, 1979). Uma segunda crítica é a de que a capacidade dos partidos trabalhistas influenciarem o desenvolvimento do *welfare state* é limitada pela estrutura do poder partidário da direita. Castles (1978; 1982) afirma que o grau de unidade entre os partidos conservadores é mais importante que o poder ativado da esquerda. Outros

autores enfatizaram o fato de os partidos religiosos (em geral socialistas católicos) em países como a Holanda, Itália e Alemanha mobilizarem boa parte das classes trabalhadoras e defenderem programas de bem-estar social sem diferenças drásticas com os programas de seus rivais socialistas (Schmidt, 1982; Wilensky, 1981). A tese da mobilização de classe tem sido corretamente criticada por seu “suecocentrismo”, isto é, por sua tendência a definir o processo de mobilização de poder muito em função da singularíssima experiência sueca (Shalev, 1984).

Estas objeções indicam a falácia básica nas suposições da teoria quanto à formação da classe: não podemos supor que o socialismo seja a base natural para a mobilização dos assalariados. Na verdade, as condições nas quais os trabalhadores se tornam socialistas ainda não foram adequadamente documentadas. Historicamente, as bases organizativas naturais da mobilização dos trabalhadores foram as comunidades pré-capitalistas, as corporações em particular; mas também a Igreja, a etnia ou a língua contam. Uma referência trivial à falsa consciência não explica porque os trabalhadores holandeses, italianos ou americanos continuam se mobilizando em torno de princípios que não são socialistas. A predominância do socialismo entre a classe trabalhadora sueca é tão misteriosa quanto a predominância da religiosidade entre os holandeses.

A terceira objeção – e talvez a mais fundamental – relaciona-se com a visão linear do poder neste modelo. É problemático afirmar que um aumento quantitativo de votos, sindicalização ou cadeiras parlamentares se traduzem em ampliação do *welfare state*. Em primeiro lugar, tanto para os socialistas quanto para os outros partidos, o mágico umbral dos “50%” para maiorias parlamentares é praticamente intransponível (Przeworski, 1985). Segundo, se os partidos socialistas representam as classes trabalhadoras no sentido tradicional, é claro que jamais realizarão seu projeto. Foram muito poucos os casos em que a classe trabalhadora tradicional constituiu-se numericamente em maioria; e seu papel está-se tornando marginal com grande velocidade.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Obviamente não é um problema só para a hipótese da classe parlamentar; o marxismo estrutural depara-se com o mesmo problema de especificar o caráter de classe das novas classes médias. Se essa especificação não consegue demonstrar que estas constituem uma nova classe trabalhadora, ambas as variedades da teoria marxista enfrentam severos problemas (embora não sejam os mesmos).

Talvez a forma mais promissora para resolver tanto o problema da linearidade quanto da classe trabalhadora minoritária se encontre nas aplicações recentes da tese de Barrington Moore – a quebra da coalizão de classe – à transformação do Estado moderno (Weir e Skocpol, 1985; Gourevitch, 1986; Esping-Andersen, 1985a; Esping-Andersen e Friedland, 1982). Desse modo, as origens do compromisso Keynesiano de pleno emprego e do edifício social-democrata do *welfare state* remontam à capacidade e força (variável) dos movimentos da classe trabalhadora no sentido de formarem uma aliança política com as organizações dos proprietários de terras; além disso, é discutível afirmar que uma democracia social duradoura tenha passado a depender da formação da aliança com a nova classe trabalhadora dos *white-collar*.

A abordagem das alianças de classe tem outras virtudes. Duas nações, como a Áustria e a Suécia, podem contar com variáveis semelhantes em termos de mobilização da classe trabalhadora e mesmo assim produzirem resultados políticos muito diferentes. Isto pode ser explicado pelas diferenças na história da formação da coalizão nos dois países: a penetração da hegemonia social-democrata na Suécia vem de sua capacidade de forjar a famosa aliança “vermelho-verde” com os proprietários de terras; a desvantagem comparativa dos socialistas austríacos consiste no *status* de “gueto” atribuído a eles em virtude das classes rurais terem sido conquistadas por uma coalizão conservadora (Esping-Andersen e Korpi, 1984).

Em síntese, temos de pensar em termos de relações sociais, e não apenas em categorias sociais. Enquanto as explicações de funcionalidade estrutural identificam resultados convergentes do *welfare state* e os paradigmas da mobilização de classe vêm grandes diferenças, mas distribuídas de forma linear, um modelo interativo como a abordagem da coalizão volta a atenção para regimes distintos de *welfare states*.

## O QUE É O WELFARE STATE?

Todo o modelo teórico precisa definir de algum modo o *welfare state*. Como saber se – e quando – um *welfare state* responde funcionalmente às necessidades da indústria ou à repro-

dução e legitimação do capitalismo? E como identificar o *welfare state* que corresponda às demandas que teria uma classe trabalhadora mobilizada? Não podemos testar argumentos conflitantes a não ser que tenhamos um conceito de uso geral do fenômeno a ser explicado.

Um atributo notável de toda a literatura é sua falta de interesse genuíno pelo *welfare state* enquanto tal. Os estudos sobre ele têm sido motivados por interesses teóricos por outros fenômenos, como poder, industrialização ou contradições capitalistas; o *welfare state* em si em geral tem recebido muito pouca atenção conceitual. Se os *welfare states* diferem entre si, quais são essas diferenças? E quando, na verdade, um Estado é um *welfare state*? Isso volta nossa atenção diretamente para a questão original: o que é o *welfare state*?

Uma definição comum nos manuais é a de que ele envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Esta definição passa ao largo da questão de saber se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem ou ajudam o mercado; e o que realmente significa “básico”? Não seria mais apropriado exigir de um *welfare state* que satisfaça mais que nossas necessidades básicas ou mínimas?

A primeira geração de estudos comparativos começou com esse tipo de conceituação. Supunham, sem muita reflexão, que o nível de despesas sociais espelha adequadamente a existência de um *welfare state*. A intenção teórica não era de chegar realmente à compreensão do fenômeno, mas sim de testar a validade de modelos teóricos conflitantes da economia política. Ao classificar as nações de acordo com a urbanização, o nível de desenvolvimento econômico e a proporção de velhos na estrutura demográfica, acreditava-se que os traços essenciais da modernização industrial estavam devidamente considerados. Por outro lado, as teorias interessadas no poder comparavam as nações de acordo com a força dos partidos de esquerda ou da mobilização de poder da classe trabalhadora.

É difícil avaliar as descobertas da primeira geração de comparativistas, pois não há demonstrações convincentes de qualquer teoria em particular. A escassez de nações para se fazer comparações estatísticas restringe o número de variáveis que podem ser testadas ao mesmo tempo. Desse modo, quando Cutright (1965) ou Wilensky (1975) acham que o nível econômico,

com seus correlatos demográficos e burocráticos, explica a maioria das variações do *welfare state* nos "países ricos", medidas relevantes de mobilização da classe trabalhadora ou abertura econômica não estão incluídas. Suas conclusões em favor da "lógica do industrialismo" são por isso postas em dúvida. E quando Hewitt (1977), Stephens (1979), Korpi (1983), Myles (1984a) e Esping-Andersen (1985b) argumentam em favor da tese da mobilização da classe trabalhadora, ou quando Schmidt (1982; 1983) defende o neo-corporativismo e Cameron defende a abertura econômica apresentam suas idéias sem testá-las realmente com explicações alternativas plausíveis.<sup>7</sup>

A maioria desses estudos pretende explicar o *welfare state*. Mas o foco nos gastos pode ser enganoso. Os gastos são epifenomenais em relação à substância teórica dos *welfare states*. Além disso, a abordagem quantitativa linear (mais ou menos poder, democracia ou despesas) contradiz a noção sociológica de que o poder, a democracia ou o bem-estar social são fenômenos relacionais e estruturais. Ao classificar os *welfare state* de acordo com os gastos, estamos supondo que todos eles contam igualmente. Mas alguns *welfare states*, o austríaco, por exemplo, destinam uma grande parte dos gastos a benefícios usufruídos por funcionários públicos privilegiados. Em geral, não é isso que consideráramos uma compromisso com a solidariedade e cidadania social. Outros gastam desproporcionalmente com assistência social aos pobres. Poucos analistas contemporâneos concordariam em que uma tradição reformista de ajuda aos pobres qualifica um *welfare state*. Algumas nações gastam somas enormes em benefícios fiscais sob a forma de privilégios tributários a planos privados de previdência que favorecem principalmente as classes médias. Mas essas despesas tributárias não aparecem na contabilidade. Na Grã-Bretanha, a despesa social total aumentou durante o período do governo Thatcher, mas trata-se quase que exclusivamente de um aumento ocorrido em função de uma taxa muito elevada de desemprego. Gastos baixos em certos programas podem indicar um *welfare state* comprometido mais seriamente com o pleno emprego.

<sup>7</sup> Esta literatura foi examinada detalhadamente por um grande número de autores. Ver, por exemplo, Wilensky e outros (1985). Para avaliações excelentes e mais críticas, ver Uusitalo (1984), Shalev (1983) e Skocpol e Amenta (1986).

Therborn (1983) está certo ao afirmar que precisamos começar com um conceito de estrutura do Estado. Que critérios usar para sabermos se – e quando – um Estado é um *welfare state*? Há três respostas a esta questão. A proposta de Therborn é começar com a transformação histórica das atividades do Estado. No mínimo, num *welfare state* genuíno, a maioria de suas atividades rotineiras diárias devem estar voltadas para as necessidades de bem-estar de famílias. Este critério tem conseqüências importantes. Quando avaliamos a atividade rotineira simplesmente em termos de despesas e quadro de funcionários, o resultado é que nenhum estado pode ser considerado um verdadeiro *welfare state* até a década de 70 deste século, e alguns Estados normalmente rotulados como tal não fazem jus a essa classificação porque a maior parte de suas atividades rotineiras dizem respeito à defesa, à lei e à ordem, à administração e coisas do gênero (Therborn, 1983). Os cientistas sociais foram muito precipitados ao aceitar o *status* de *welfare states* apregoado pelas próprias nações. Também foram precipitados ao concluir que, se programas sociais de tipo padrão tinham sido introduzidos, o *welfare state* havia nascido.

A segunda abordagem conceitual deriva da distinção clássica de Richard Titmuss (1958) entre os *welfare state* residuais e institucionais. No primeiro caso, o Estado só assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes; procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e mercedores. O segundo modelo destina-se a toda a população, é universalista, e personifica um compromisso institucionalizado com o bem-estar social. Em princípio, procura estender os benefícios sociais a todas as áreas de distribuição vital para o bem-estar societário.

A abordagem de Titmuss fecundou uma variedade de novas perspectivas na pesquisa comparativa do *welfare state*: (Myles, 1984a; Korpi, 1980; Esping-Andersen e Korpi, 1984; 1986; Esping-Andersen, 1985b; 1987b). É uma abordagem que força os pesquisadores a saírem da caixa preta dos gastos para o conteúdo dos *welfare state*: programas direcionados versus programas universalistas, as condições de elegibilidade, o tipo de benefícios e serviços e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e a vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão. A mudança para tipologias do *welfare state* torna difícil a defesa de simples classificações lineares do *welfare*



*state*. Conceitualmente, estamos comparando tipos de Estados radicalmente diferentes.

A terceira abordagem consiste em selecionar teoricamente os critérios com os quais julgar os tipos de *welfare state*. Isto pode ser feito comparando-se estes últimos com um modelo abstrato e então avaliar programas ou *welfare state* como um todo (Day, 1978; Myles, 1984a). Mas isto é a-histórico e não apreende necessariamente os ideais ou intenções que os agentes históricos tentaram realizar com as lutas pelo *welfare state*. Se o nosso objetivo é testar teorias causais que envolvem agentes, devemos começar com as demandas promovidas realmente pelos atores que consideramos críticos na história do desenvolvimento do *welfare state*. É difícil imaginar que alguém fosse lutar por gastos *per se*.

#### UMA RECONCEITUAÇÃO DO WELFARE STATE

Poucos discordariam da proposição de T. H. Marshall (1950) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um *welfare state*. Mas o conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o *status* de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo.

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state*.

## DIREITOS E “DESMERCADORIZAÇÃO”

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado.

A mera presença da previdência ou da assistência social não gera necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado. A assistência aos pobres pode oferecer uma rede de segurança de última instância. Mas quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado. Era exatamente esta a intenção das leis de assistência aos pobres do século XIX na maioria dos países. Da mesma forma, os primeiros programas de previdência social foram deliberadamente planejados para maximizar a atuação no mercado de trabalho (Ogus, 1979).

Não há dúvida de que a desmercadorização tem sido uma questão altamente controversa no desenvolvimento do *welfare state*. Para os trabalhadores, sempre foi uma prioridade. Quando eles dependem inteiramente do mercado, é difícil mobilizá-los para uma ação de solidariedade. Como recursos dos trabalhadores espelham desigualdades do mercado, surgem divisões entre os que estão dentro e os que estão fora deste, dificultando a constituição de movimentos reivindicatórios. A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. É exatamente por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização.

Os direitos desmercadorizados desenvolveram-se de maneiras diferentes nos *welfare state* contemporâneos. Naqueles em que há a predominância da assistência social, os direitos não são tão ligados ao desempenho no trabalho e sim à comprova-

ção da necessidade. Atestados de pobreza e de forma típica, benefícios reduzidos servem, porém, para limitar o efeito de desmercadorização. Desse modo, em países onde este modelo predomina (principalmente os países anglo-saxões), sua aplicação resulta na verdade no fortalecimento do mercado, uma vez que todos, menos os que fracassaram no mercado, serão encorajados a servir-se dos benefícios do setor privado.

Um segundo modelo adota a previdência social estatal e compulsória com direitos bastante amplos. Mas este modelo também pode não assegurar automaticamente uma desmercadorização substancial, pois depende muito da forma de elegibilidade e das leis que regem os benefícios. A Alemanha foi pioneira no campo da previdência social mas, em relação à maior parte deste século, não podemos dizer que seus programas sociais geraram muita desmercadorização. Os benefícios dependem quase inteiramente de contribuições e, assim, de trabalho e emprego. Em outras palavras, não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado.

O terceiro modelo dominante de *welfare*, o modelo Beveridge de benefício aos cidadãos, pode, à primeira vista, parecer o mais "desmercadorizante". Oferece benefícios básicos e iguais para todos, independente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado. Pode ser realmente um sistema mais solidário, mas não necessariamente desmercadorizante, pois só raramente esses esquemas conseguem oferecer benefícios de tal qualidade que crie uma verdadeira opção ao trabalho.

Os *welfare states* desmercadorizantes são muito recentes. Uma definição mínima deve envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário. Tendo em mente esta definição, poderíamos requerer de um seguro-doença que garanta aos indivíduos os benefícios correspondentes aos ganhos normais, e o direito de ausentar-se, com uma comprovação mínima de impedimento médico, durante o tempo que o indivíduo considerar necessário. Essas condições, vale a pena notar, são em geral desfrutadas por professores universitários, funcionários públicos e *white-collars* de alto escalão. Exigências semelhantes poderiam ser feitas em relação a pensões ou aposenta-

dorias, licença-maternidade, licença para cuidar dos filhos, licença-educacional e seguro-desemprego.

Algumas nações aproximaram-se deste nível de desmercadorização, mas só recentemente e, em muitos casos, com exceções significativas. Em quase todas as nações, os benefícios chegaram quase a se igualar aos salários normais no final dos anos 60 e começo dos anos 70 deste século. Mas em alguns países, o atestado médico imediato em caso de doença ainda é exigido, por exemplo; em outros, o direito a tais benefícios depende de longos períodos de espera, que podem chegar a mais de quinze dias; e em outros ainda, a duração desses benefícios é muito pequena. Os *welfare state* escandinavos tendem a ser os mais desmercadorizantes; os anglo-saxões, os menos.

#### O WELFARE STATE ENQUANTO SISTEMA DE ESTRATIFICAÇÃO

A despeito da ênfase que lhe dão tanto a economia política clássica quanto o trabalho pioneiro de T. H. Marshall, o relacionamento entre cidadania e classe social foi negligenciado tanto teórica quanto empiricamente. Falando em termos gerais, a questão foi deixada de lado (supondo-se tacitamente que o *welfare state* cria uma sociedade mais igualitária) ou foi abordada esporadicamente em termos de distribuição de renda ou então para saber se a educação promove a ascensão social. Uma questão mais básica consiste em saber que tipo de sistema de estratificação é promovido pela política social. O *welfare state* não é apenas um mecanismo que intervém — e talvez corrija — a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais.

Tanto em termos comparativos quanto históricos é fácil identificar sistemas alternativos de estratificação inscrustados nos *welfare states*. A tradição de ajuda aos pobres e a assistência social a pessoas comprovadamente necessitadas, derivação contemporânea da primeira, foi visivelmente planejada com o propósito de estratificação. Ao punir e estigmatizar seus beneficiários, promove dualismos sociais e por isso é um alvo importante de ataques por parte de movimentos de trabalhadores.

O modelo de seguridade social promovido por reformistas conservadores como Bismarck e von Taffe também foi explicitamente uma forma de política de classe. Na verdade, procurava conseguir dois resultados simultâneos em termos de estratificação. O primeiro era consolidar as divisões entre os assalariados aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe e *status*, cada qual com um conjunto bem particular de direitos e privilégios, que se destinava a acentuar a posição apropriada a cada indivíduo na vida. O segundo objetivo era vincular as lealdades do indivíduo diretamente à monarquia ou à autoridade central do Estado. Esta era a motivação de Bismarck ao promover uma suplementação estatal direta às pensões ou aposentadorias. Este modelo de corporativismo estatal foi tentado principalmente em nações como a Alemanha, a Áustria, a Itália e a França e resultou muitas vezes num labirinto de fundos previdenciários de *status* diferenciados.

De especial importância nesta tradição corporativista foi a instituição de benefícios previdenciários particularmente privilegiados para o funcionalismo público (*Beamten*). Este foi, em parte, um meio de recompensar a lealdade ao Estado e, em parte, uma forma de demarcar o *status* social singularmente elevado deste grupo. O modelo corporativista com diferenciação de *status* deriva principalmente da tradição das antigas corporações. Os autocratas neo-absolutistas, como Bismarck, viam nesta tradição uma forma de combater os crescentes movimentos de trabalhadores.

Estes movimentos foram tão hostis ao modelo corporativista quanto à ajuda aos pobres – em ambos os casos por razões óbvias. Mas as primeiras alternativas adotadas por trabalhadores não eram menos problemáticas do ponto de vista da unificação dos trabalhadores numa única classe solidária. Quase invariavelmente, o modelo adotado em primeiro lugar foi o de sociedades auto-organizadas de ajuda mútua ou algo equivalente – projetos de ajuda mútua ou bem-estar comum defendidos por sindicatos ou partidos. Isto não é de surpreender. Os trabalhadores evidentemente desconfiavam de reformas promovidas por um Estado hostil, e viam suas próprias organizações não só como bases para a mobilização da classe, mas também como embriões de um mundo alternativo de solidariedade e justiça, um microcosmo do paraíso socialista futuro. Apesar disso, estas sociedades micro-socialistas tornaram-se muitas vezes guetos de classe que mais

dividiam que uniam os trabalhadores. A participação restringia-se de forma bem típica às camadas mais fortes de classe trabalhadora, e as mais fracas – que mais precisavam de proteção – eram excluídas a maior parte das vezes. Em síntese, o modelo de sociedade fraternal frustrou o objetivo de mobilização da classe trabalhadora.

O “gueto socialista” foi um obstáculo adicional quando os partidos socialistas se encontraram formando governos e tendo de legislar as reformas sociais pelas quais lutaram durante tanto tempo. Por razões políticas de construção da coalizão e solidariedade mais ampla, seu modelo de bem-estar social teve de ser refundido como bem-estar para “o povo”. Daí os socialistas passaram a adotar o princípio do universalismo; tomado dos liberais, seu programa segue a linha do benefício uniforme democrático, com rendimentos gerais financiados segundo o modelo Beveridge.

Como alternativa à assistência aos comprovadamente pobres e à seguridade social corporativista, o sistema universalista promove a igualdade de *status*. Todos os cidadãos são dotados de direitos semelhantes, independente da classe ou da posição no mercado. Neste sentido, o sistema pretende cultivar a solidariedade entre as classes, uma solidariedade da nação. Mas a solidariedade do universalismo do benefício uniforme pressupõe uma estrutura de classe historicamente peculiar, onde a vasta maioria da população é constituída de “pessoas humildes” para quem um benefício modesto, embora igualitário, pode ser considerado adequado. Quando isso deixa de ocorrer, como acontece quando aumenta a prosperidade da classe trabalhadora e surgem novas classes médias, o universalismo do benefício uniforme promove o dualismo inadvertidamente, pois os que estão melhor de vida voltam-se para o seguro particular e para a negociação de benefícios extras para suplementar a modesta igualdade que julgam ser os padrões habituais de bem-estar. Onde este processo se desenvolve (como no Canadá ou na Grã-Bretanha), o resultado é que o espírito maravilhosamente igualitário do universalismo se transforma num dualismo semelhante ao do estado de assistência social: os pobres contam com o Estado e os outros com o mercado.

Não foi só o modelo universalista que teve de enfrentar o dilema das mudanças na estrutura de classe; na verdade, todos os modelos históricos do *welfare state* depararam-se com esta questão. Mas a resposta à prosperidade e ao crescimento da

classe média variou, assim como o resultado em termos de estratificação. A tradição do seguro corporativista estava, de certo modo, melhor equipada para administrar expectativas novas e maiores em relação ao bem-estar, pois o sistema existente dispunha de facilidades técnicas para distribuir benefícios mais adequados. A reforma das aposentadorias feita em 1957 por Adenauer na Alemanha foi pioneira neste sentido. Seu objetivo confesso era restaurar diferenças de *status* diluídas por causa da incapacidade do antigo sistema de previdência de proporcionar benefícios correspondentes às expectativas. Isto foi feito passando-se simplesmente dos benefícios classificados de acordo com as contribuições para benefícios classificados segundo os ganhos, sem alterar a estrutura de distinção de *status*.

Em nações com um sistema de assistência social ou com um sistema universalista do tipo de Beveridge, a opção foi entre o mercado e o Estado, no sentido de proporcionar adequação e satisfazer as aspirações da classe média. Dois modelos alternativos surgiram desta escolha política. O modelo típico da Grã-Bretanha e da maior parte do mundo anglo-saxão é o de preservar no Estado um universalismo essencialmente modesto e deixar que o mercado reine sobre as crescentes camadas sociais que demandam benefícios previdenciários maiores. Devido ao poder político destes grupos, o dualismo que surge daí não existe apenas entre Estado e mercado, mas também entre as formas de transferência do *welfare state*: nestes países, um dos componentes do gasto público com maior índice de crescimento é o subsídio para os chamados planos previdenciários "privados". E o efeito político típico é a erosão do apoio da classe média para o que é cada vez menos um sistema de transferência universalista provida pelo setor público.

Outra alternativa tem sido buscar uma síntese entre universalismo e adequação fora do mercado. Este caminho foi tomado nos países onde, por mandato ou legislação, o Estado incorpora as novas classes médias num segundo e luxuoso esquema de previdência relacionada com os ganhos – que pode estender-se a todos – além da previdência mínima igualitária. Exemplos notáveis são a Suécia e a Noruega. Ao garantir benefícios correspondentes às expectativas, esta solução reintroduz desigualdades nos benefícios, mas bloqueia o mercado de modo efetivo. Consegue assim preservar o universalismo e, além disso, mantém o grau de consenso político necessário para conservar o apoio am-

plo e solidário aos impostos elevados que este modelo de *welfare state* requer.

### REGIMES DE *WELFARE STATES*

À medida em que examinamos as variações internacionais dos direitos sociais e de estratificação do *welfare state*, encontramos combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família. As variações que descobrimos não estão, portanto, linearmente distribuídas, mas agrupam-se segundo os tipos de regime.

Em um dos grupos temos o *welfare state* "liberal", em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são portanto estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir apenas o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência.

A consequência é que esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais. Os exemplos arquetípicos deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

Um segundo tipo de regime agrupa nações como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. Aqui o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe "pós-industrial". Nestes *welfare states* conservadores e fortemente "corporativistas", a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso,



a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controversa. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível.

Mas os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional. A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de "subsidiaridade" serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure.

O terceiro e evidentemente o menor grupo de países com o mesmo regime compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. Podemos chamá-lo de regime "social-democrata" pois, nestas nações, a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos.

Esta fórmula traduz-se numa mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalistas que, mesmo assim, correspondem a expectativas diferenciadas. Desse modo, os trabalhadores braçais chegam a desfrutar de direitos idênticos aos dos empregados *white-collar* assalariados ou dos funcionários públicos; todas as camadas são incorporadas a um sistema univer-

sal de seguros, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Este modelo exclui o mercado e, em conseqüência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *welfare state*. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar.

A política de emancipação do regime social-democrata dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional. Ao contrário do modelo corporativista-subsidiador, o princípio aqui não é esperar até que a capacidade de ajuda da família se exaure, mas sim de socializar antecipadamente os custos da família. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual. Neste sentido, o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo. O resultado é um *welfare state* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos. Por conseguinte, assume uma pesada carga de serviço social, não só para atender as necessidades familiares, mas também para permitir às mulheres escolherem o trabalho em vez das prendas domésticas.

Talvez a característica mais notável do regime social-democrata seja a fusão entre serviço social e trabalho. Está ao mesmo tempo genuinamente comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente de sua concretização. Por um lado, o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais.

Nenhum dos outros dois tipos de regime adotam o pleno emprego como parte integral de sua prática de bem-estar social. Segundo a tradição conservadora, as mulheres são desencorajadas em relação ao trabalho, é claro; de acordo com o ideal liberal, as questões de gênero importam menos que o caráter sagrado do mercado.

Os *welfare states* formam um grupo, mas precisamos reconhecer que não existe um único caso puro. Os países escandinavos podem ser predominantemente social-democratas,

mas não estão isentos de elementos liberais cruciais. Os regimes liberais também não são tipos puros. O sistema de previdência social norte-americano é redistributivo, compulsório e longe de ser atuarial. Ao menos em sua primeira formulação, o *New Deal* era tão social-democrata quanto a social-democracia contemporânea da Escandinávia.

E os regimes europeus conservadores incorporaram tanto impulsos liberais quanto social-democratas. Com o passar das décadas, tornaram-se menos corporativistas e menos autoritários.

Apesar da falta de pureza, se nossos critérios essenciais para definir os *welfare states* têm a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, mercado e família, então obviamente o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes. Comparar os *welfare states* na base do mais ou menos ou, na verdade, de melhor ou pior, levará a resultados muito equivocados.

#### AS CAUSAS DOS REGIMES DE WELFARE STATE

Se os *welfare states* se agrupam em três tipos distintos de regime, estamos frente à tarefa muito mais complexa de identificar as causas das diferenças entre eles. Que poder atribuir à industrialização, ao crescimento econômico, ao capitalismo ou ao poder político dos trabalhadores ao considerar os tipos de regime? Uma primeira resposta superficial seria: muito pouco. As nações que estudamos são todas mais ou menos parecidas com relação a quase todas as variáveis, exceto a da mobilização da classe trabalhadora. E encontramos partidos e movimentos de trabalhadores muito poderosos em cada um dos três agrupamentos.

Uma teoria do desenvolvimento do *welfare state* deve obviamente reconsiderar suas hipóteses causais se quiser explicar os agrupamentos. A esperança de encontrar uma única e poderosa força causal deve ser abandonada: a tarefa é identificar efeitos de interação notáveis. Com base nos argumentos precedentes, três fatores em particular seriam importantes: a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora); as estruturas de coalização política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime.

Como já notamos, não há absolutamente nenhuma razão que nos leve a acreditar que os trabalhadores venham a forjar automática e naturalmente uma identidade de classe socialista; e também não é plausível esperar que sua mobilização se pareça particularmente com a sueca. A verdadeira formação histórica das coletividades da classe trabalhadora varia, assim como seus objetivos, ideologia e capacidades políticas. Existem diferenças fundamentais tanto no desenvolvimento do sindicalismo quanto dos partidos políticos. Os sindicatos podem organizar-se por categorias ou em função de objetivos mais universais, podem ser religiosos ou leigos; e podem ser ideológicos ou dedicados ao sindicalismo integrado ao sistema. Quaisquer que sejam, afetam decisivamente a articulação das demandas políticas, da coesão de classe e do alcance da ação dos partidos dos trabalhadores. É claro que uma tese de mobilização da classe trabalhadora tem de prestar atenção à estrutura sindical.

A estrutura do sindicalismo pode ou não se refletir na formação de um partido dos trabalhadores. Mas em que condições poderíamos esperar certos resultados em termos de bem-estar social provenientes de configurações partidárias específicas? Muitos fatores conspiram para tornar praticamente impossível supor que qualquer partido trabalhista ou de esquerda chegue algum dia, sozinho, a estruturar um *welfare state*.

Deixando de lado as divisões religiosas e outras, somente em circunstâncias históricas extraordinárias é que um partido trabalhista sozinho disporia de uma maioria parlamentar por tempo suficiente para impor sua vontade. Já notamos que a classe trabalhadora tradicional quase nunca constituiu uma maioria eleitoral. Conclui-se daí que uma teoria da mobilização de classe deve ir além dos grandes partidos de esquerda.

É um fato histórico que a construção do *welfare state* dependeu da edificação de coalizões políticas. A estrutura das coalizões de classe é muito mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada isoladamente.

O surgimento de coalizões alternativas de classe é, em parte, determinado pela formação da classe. Nas primeiras fases da industrialização, as classes rurais em geral constituíam isoladamente o maior grupo do eleitorado. Se os social-democratas queriam maiorias políticas, era aí que tinham de buscar aliados. Um dos muitos paradoxos das histórias é que as classes rurais foram decisivas para o futuro do socialismo. Onde a economia era

dominada por famílias de pequenos proprietários com elevado coeficiente de capital, o potencial para se fazer uma aliança era maior do que nas economias dependentes de grandes aglomerados de trabalho barato. E onde os proprietários de terra eram politicamente articulados e bem organizados (como na Escandinávia), a capacidade de negociar acordos políticos era muitíssimo superior.

O papel dos proprietários de terra na formação das coalizões e, por conseguinte, no desenvolvimento de um *welfare state*, é claro. Nos países nórdicos, verificaram-se as condições necessárias para uma ampla aliança verde-vermelho em prol de um *welfare state* com pleno emprego em troca de subsídios aos preços agrícolas. Isto vale para a Noruega e a Suécia em particular, onde a agricultura era extremamente precária e dependente do auxílio estatal. Nos Estados Unidos, o *New Deal* baseou-se numa coalizão semelhante (forjada pelo Partido Democrata), mas com a importante diferença de que o Sul, com uso intensivo de mão-de-obra, bloqueou um sistema de previdência social realmente universalista e se opôs a outros projetos de bem-estar social. A economia rural da Europa continental era, ao contrário, muito hostil a coalizões verde-vermelho. Muitas vezes, como na Alemanha e na Itália, grande parte da agricultura era intensiva em mão-de-obra e, por isso os sindicatos e partidos de esquerda era vistos como ameaça. Além do mais, as forças conservadoras do continente conseguiram incorporar os proprietários de terra em alianças "reacionárias", ajudando a consolidar o isolamento político dos trabalhadores.

A dominação política foi – até depois da Segunda Guerra Mundial – em grande parte uma questão de política das classes rurais. A edificação de *welfare states* neste período foi, portanto, ditada pelo tipo de força que conseguir atrair os proprietários de terra. A inexistência de uma aliança verde-vermelho não significa necessariamente a impossibilidade de reformas no âmbito do bem-estar social. Teve implicações, em vez disso, para determinar a força política que pôde dominar essas reformas. A Grã-Bretanha é uma exceção a essa regra geral, porque a importância política das classes rurais decaiu antes da virada do século. Dessa forma, a lógica da coalizão britânica deparou-se cedo com o dilema enfrentando mais tarde pela maioria das nações, qual seja, o fato de a camada ascendente dos *white-collar* constituir o ponto vital das maiorias políticas. A consolidação dos *welfare states*

depois da Segunda Guerra Mundial passou a depender fundamentalmente de alianças políticas com as novas classes médias. Quanto à social-democracia, o desafio era sintetizar as demandas da classe trabalhadora e dos *white-collar* sem sacrificar o compromisso de solidariedade.

Como as novas classes médias desfrutaram – em termos históricos – de uma posição relativamente privilegiada no mercado, também tiveram bastante sucesso no sentido de satisfazer suas demandas previdenciárias fora do Estado e, quando funcionários públicos, de conseguir uma previdência social privilegiada. A segurança no emprego é tradicionalmente de tal ordem que o pleno emprego tem sido uma preocupação secundária. Por fim, qualquer programa de equiparação drástica de renda provavelmente vai enfrentar grande hostilidade da clientela de classe média. Tendo em mente estes elementos, poderíamos concluir que o surgimento das novas classes médias abortaria o projeto social-democrata e fortaleceria a fórmula liberal do *welfare state*.

As tendências políticas das novas classes médias têm realmente sido decisivas para a consolidação do *welfare state*. O papel desse grupo na modelagem dos três regimes de *welfare state* que descrevemos acima é claro. O modelo escandinavo baseou-se quase inteiramente na capacidade da social-democracia de incorporá-las num novo tipo de *welfare state*: o que proporciona benefícios correspondentes aos gostos e expectativas das classes médias, mas ainda assim preserva o universalismo de direitos. Na verdade, ao expandir os serviços sociais e o emprego público, o *welfare state* participou de forma direta na constituição de uma classe média instrumentalmente dedicada à social-democracia.

As nações anglo-saxônicas, ao contrário, preservaram o modelo residual de *welfare state* exatamente porque as novas classes médias não trocaram o mercado pelo Estado. Em termos de classe, a consequência é o dualismo. O *welfare state* atende essencialmente a classe trabalhadora e os pobres. A previdência privada e os benefícios ocupacionais adicionais atendem as classes médias. Dada a importância eleitoral destas últimas, é lógico que houve resistência a maiores extensões das atividades do *welfare state*.

O terceiro regime, o da Europa Continental, também foi marcado pelas novas classes médias, mas de forma diferente. A causa é histórica. Desenvolvidos por forças políticas conservadoras, esses regimes institucionalizaram a lealdade da classe média à

preservação tanto de programas de previdência social segregados ocupacionalmente quanto, em última instância, das forças políticas que os geraram. A grande reforma das aposentadorias de Adenauer em 1957 foi confessadamente planejada para ressuscitar as lealdades da classe média.

## CONCLUSÃO

Apresentamos aqui uma alternativa a uma teoria simples da mobilização de classe no desenvolvimento do *welfare states*. Foi motivada pela necessidade analítica de passar de uma abordagem linear para uma abordagem interativa tanto com relação aos *welfare states* quanto a suas causas. Se quisermos estudar os *welfare states* temos de começar com um conjunto de critérios que definam seu papel na sociedade. Este papel não é certamente gastar ou tributar; nem é necessariamente o de criar igualdade. Apresentamos uma estrutura para comparar *welfare states* que leva em consideração os princípios pelos quais os agentes históricos uniram-se e lutaram voluntariamente. Quando focalizamos os princípios incrustados nos *welfare states*, descobrimos agrupamentos distintos de regimes, não meras variações de "mais" ou "menos" em torno de um denominador comum.

As forças históricas por trás das diferenças de regime são interativas. Envolvem, em primeiro lugar, o modelo de formação política da classe trabalhadora e, em segundo, a edificação de coalizões políticas durante a transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média. A questão da edificação das coalizões políticas é decisiva. Em terceiro lugar, as reformas anteriores contribuíram decisivamente para a institucionalização das preferências de classe e do comportamento político. Nos regimes corporativistas, a previdência social que promovia distinções hierárquicas de *status* cimentou a lealdade da classe média a um tipo peculiar de estado de *welfare state*. Nos regimes liberais, as classes médias casaram-se institucionalmente com o mercado. E, na Escandinávia, os êxitos da social-democracia durante as décadas anteriores ligaram-se estreitamente à instituição de um *welfare state* de classe média que beneficia tanto sua clientela tradicional na classe trabalhadora quanto a nova camada dos *white-collar*. Os social-democratas escandinavos conseguiram

realizar esse feito em parte porque o mercado previdenciário privado era relativamente pouco desenvolvido e, em parte, porque foram capazes de edificar um *welfare state* com traços de luxo suficiente para satisfazer as necessidades de um público mais diferenciado. Isto também explica o custo extraordinariamente elevado dos *welfare states* da Escandinávia.

Mas uma teoria que pretende explicar o crescimento do *welfare state* também deve ser capaz de entender sua redução ou declínio. Em geral acredita-se que reações violentas ao *welfare state* e revoltas anti-taxação são detonadas quando os gastos sociais tornam-se grandes demais. Paradoxalmente, o oposto é que é verdade. Os sentimentos contrários ao *welfare state* durante a última década em geral foram mais fracos quando as despesas foram as maiores, e vice-versa. Por quê?

Os perigos de reações violentas contra o *welfare state* não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos *welfare states*. Aqueles de classe média, sejam eles social-democratas (como na Escandinávia) ou corporativistas (como na Alemanha), forjam lealdades por parte da classe média. Os *welfare states* residuais, liberais, como os Estados Unidos, Canadá e, cada vez mais, a Grã-Bretanha, dependem da lealdade de uma camada social numericamente pequena e muitas vezes politicamente residual. Neste sentido, as coalizões de classe em que se baseiam os três tipos de regime do *welfare state* não explicam apenas a sua evolução passada, mas também suas perspectivas futuras.