

# Da solidariedade à contingência

## Diferentes visões do moderno Estado de Bem-Estar

Leany Barreiro Lemos

### Sumário

1. Introdução. 2. O Estado-Providência como “horizonte natural do progresso social”. 3. O Estado de Bem-Estar condicionado pela ordem econômica. 4. O Estado de Bem-Estar como resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. 5. O Estado de Bem-Estar como resultado do embate político. 6. O Estado de Bem-Estar como decorrência da capacidade estatal. 7. O Estado de Bem-Estar em crise. 8. Considerações finais.

### 1. Introdução

O que significa o Estado-Providência – *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar? Qual suas bases de legitimidade e como se realiza contemporaneamente? O objetivo deste trabalho é confrontar distintas visões do conceito, de relevada importância acadêmica e para as políticas públicas. Em primeiro lugar, serão expostos os argumentos da base solidária, formulados especialmente por Rosanvallon (1996), numa tradição aberta por Marshall (1967); em segundo lugar, serão trazidos vários autores que trabalham com pressupostos diferenciados, que a) veem o Estado de Bem-Estar social como fruto de um determinado momento do desenvolvimento econômico, possível somente graças ao desenvolvimento industrial e aos excedentes fiscais gerados; b) veem no Estado de Bem-Estar e em suas políticas a legitimação do sistema capitalis-

Leany Barreiro Lemos é Doutora em Ciências Sociais, Professora Associada da Universidade de Brasília e servidora de carreira do Senado Federal.

ta, representados pelos marxistas; c) enxergam na variável política a possibilidade de explicação para o surgimento desse novo tipo de Estado; d) por último, autores que veem na anterioridade e estabilidade das burocracias uma variável fundamental.

A política social exerceu, ao longo do tempo, importante papel na manutenção da ordem e da estabilidade política, além de simplesmente atender às novas necessidades criadas pela Revolução Industrial. Historicamente, houve expansão das atividades durante crises de desordem civil resultantes de desemprego em massa e retração quando a estabilidade foi restaurada (PIVEN; CLOWARD, 1972).

Assim, a própria estabilidade política das democracias do capitalismo avançado e a legitimidade de seus Estados estiveram vinculadas, em boa parte, aos serviços e garantias por eles prestados. Da mesma forma, mas vinculadas a regimes não-democráticos, as políticas sociais foram usadas para conter distensões (REIS, 1994). Não é certamente gratuito o fato de que, na Alemanha e no Brasil autoritários, em momentos de conflito intenso, elas tenham sido usadas com esse objetivo.

Mas, apesar da existência anterior de programas de seguro social, é a partir do pós-guerra que as políticas sociais se generalizam, chegando quase a se universalizar nas sociedades avançadas. Assim, o Estado de Bem-Estar – a partir de agora EBE –, entendido como o *Estado que provê serviços sociais cobrindo riscos coletivos e individuais de forma ampla a camadas expressivas da população*, data do século XX e é um fenômeno institucionalizado do pós-guerra nos países capitalistas desenvolvidos.

Uma nota importante e esclarecedora é em relação aos termos utilizados no trabalho. Muitos cientistas sociais trabalham intercambiavelmente com os termos Estado-Providência e *Welfare State* (ou Estado de Bem-Estar), embora eles difiram na origem e no significado. Segundo Rosavallon (1997, p. 121-122), a expressão “Estado-

Providência” surge na língua francesa no segundo Império, criada por pensadores liberais hostis ao aumento das atribuições do Estado, mas igualmente críticos em relação a uma filosofia individualista muito radical. Foi, portanto, gestada antes da vigência de ideias keynesianas, que inauguram a intervenção social mais planejada do Estado. Como antecipações preventivas aos movimentos trabalhistas, houve o programa de proteção social de Bismarck, no séc. XIX, e, no início do mesmo período, as concepções liberais-reformistas de Lloyd George (WINCKLER; MOURA NETO, 1992).

A expressão inglesa *Welfare State*, por sua vez, é muito mais recente e foi criada na década de 40 – embora se falasse de *welfare policy* (política de bem-estar) desde o início do século XX – para designar um conjunto de procedimentos e garantias institucionalizados aos afastados temporariamente do processo produtivo. Embora a Grã-Bretanha tenha sido o primeiro país cuja assistência social tenha sido organizada de forma sistemática, com uma série de *poor laws* a partir do séc. XVII, foi em 1942, com base no Plano Beveridge, que se construiu o sistema britânico de seguros. Essa experiência foi a inspiradora de todas as que se realizaram nos principais países depois da Segunda Guerra Mundial. O Plano Beveridge foi o primeiro documento a exprimir os grandes princípios de constituição do Estado de Bem-Estar moderno, com um regime de previdência social que rompe com a concepção restritiva de seguros sociais anteriores, na Europa e nos EUA. Repousa sobre uma nova concepção do risco social e do papel do Estado, era baseado no sistema centralizado, uniforme, generalizado, unificado e simples (ROSAVALLON, 1997, p. 126-127).

Como os problemas em tela são exatamente os que dizem respeito a essa nova institucionalidade que é o Estado-securitário, será usado o termo “Estado de Bem-Estar” para simplificar, embora se sabendo que essa escolha ignora *nuances*

que, de toda forma, não serão abordadas no presente artigo.

Existem dois problemas básicos ao se tentar confrontar diferentes argumentações sobre o Estado de Bem-Estar. O primeiro é a grande produção existente sobre o assunto, que requer um esforço de organização e seleção de textos e autores, impossibilitando uma análise exaustiva em pouco espaço. Nesse caso, optamos por descrever primeiramente uma visão – do EBE como evolução do progresso social – e, a partir daí, indicar as visões de outros autores que tratam o mesmo fenômeno, entretanto a partir de pressupostos diferentes.

O segundo problema presente é a constante mudança das variáveis analíticas usadas ao longo do tempo<sup>1</sup>. Essa mudança dos indicadores, ao mesmo tempo em que provocou uma sofisticação da análise e um acúmulo de conhecimento, levou alguns autores a reverem suas posições (ARRETCHE, 1995), o que se poderá verificar ao longo do texto.

## 2. O Estado-Providência como “horizonte natural do progresso social”

Um grupo de teóricos baseia-se em conceitos de cidadania e solidariedade para fundamentar o surgimento do EBE e seu posterior desenvolvimento. Esses teóricos defendem que o Estado de Bem-Estar foi construído graças aos seus próprios benefícios, e não por causa de sua funcionalidade em relação ao sistema capitalista. Sua linha de caracterização do EBE tem como precursora a argumentação de Marshall (1967). Os autores consideram o nascimento do Estado-providência um movimento natural que supõe a evolução progressiva do campo dos direitos, ou da concepção de democracia. Embora destaquem o fenômeno da industrialização, o centro de

seus argumentos é a solidariedade, ou a percepção e ampliação de direitos graças a uma positividade própria do EBE.

Marshall (1967), precursor dessa linha teórica, apesar de crer que o EBE tenha surgido num contexto específico de industrialização e que tal contexto tenha tido um papel preponderante para o seu surgimento, encaixa-se nessa visão solidarista. Ele casa o determinismo econômico com o evolucionismo, ao propor que os direitos sociais nascem da ampliação progressiva e natural dos direitos políticos. Seu raciocínio parte do princípio de que uma crescente igualdade política teria levado à construção de políticas sociais minimizadoras das desigualdades econômicas. Note-se que, apesar do destaque dado à industrialização no processo de conformação do EBE, o ponto nevrálgico de seu argumento não é econômico, mas social: a origem e o posterior desenvolvimento do EBE se deram por uma evolução lógica e natural da *ordem social em si mesma* (Marshall, 1967, p. 25). Marshall não nega igualmente que haja certa participação da ação política, mas o que destaca em seu argumento é que a ação política apenas implementa a política social, obedecendo a uma lógica que é própria do sistema social.

Sua conhecida teorização desenvolve um conceito de cidadania que englobaria a esfera dos direitos civis, relacionados à liberdade individual; de direitos políticos, que englobariam o direito de participação no exercício do poder político; e de direitos sociais, que corresponderiam à participação na riqueza socialmente produzida. Fundidos no feudalismo medieval, esses campos distintos da noção de direitos teriam sido separados na sociedade industrial e nela teriam evoluído de maneira diversa. A ampliação progressiva do conceito – que primeiramente incluía direitos exclusivamente civis, para incorporar em seguida os direitos políticos e os sociais – ter-se-ia realizado graças à maior democratização da sociedade e à industrialização. As esfe-

<sup>1</sup> Nas décadas de 50 e 60 as análises baseavam-se no indicador “volume do gasto social”. Na década de 80, passaram a discutir indicadores de “forma e natureza do gasto”. (ARRETCHE, 1995)

ras teriam evoluído provocadas por uma progressiva incorporação de camadas sociais antes privadas de direitos, e essa incorporação ter-se-ia dado via aumento da participação popular. Assim, a origem das “políticas igualitárias do século XX” (MARSHALL, 1967, p. 84) encontra-se, para o autor, na evolução histórica e na progressiva incorporação de atores, sociedade e Estado, “sobretudo pela ação das classes altas” (ARRETCHE, 1995).

Três pontos sobressaem nos argumentos de Marshall: o primeiro é a importância de instituições para o provimento de serviços sociais. Esse argumento é retomado hoje mais fortemente pelos neo-institucionalistas, cujas ideias serão expostas mais adiante no artigo. O segundo ponto é o “evolucionismo” de que está impregnado seu argumento, a adaptação “lógica e natural” da ordem. Outro ponto de destaque é que, em sua *rationale*, a política social não tem como fim a promoção da igualdade, mas a minimização das consequências do desenvolvimento do sistema capitalista de acumulação do capital (caráter compensatório).

Também Rosavallon (1996) vê o Estado de Bem-Estar com positividade própria, nascida do movimento do Estado-nação moderno. Segundo ele, a forma política específica do Estado moderno seria exatamente a do Estado protetor, porque o contrato social que o instituiu está fundado na produção da segurança e na redução da incerteza. O Estado de Bem-Estar seria, assim, um prolongamento do Estado protetor clássico. “Os direitos econômicos e sociais aparecem naturalmente como um prolongamento dos direitos civis” (ROSAVALLON, 1997, p. 20-23).

De fato, para Rosavallon (1996; 1998), o surgimento do Estado-Providência se dá na correção de princípios postos pelo Estado protetor, ampliação do Estado moderno. Ou seja, para além da segurança física ou da propriedade, o Estado-Providência, muito mais complexo, reencaixa o social, ao substituir as incertezas geradas pelo

sistema pela certeza securitária, realizável pelo aumento do *expertise* e pela evolução tecnológica, bem como pelo novo aparato técnico estatal.

Num primeiro momento, esse Estado-Providência – que ele chama de “Estado-Providência da tradição” (ROSAVALLON, 1998, p. 25) – fará diminuir as diferenças de riqueza, especialmente por promover indenizações. Seus mecanismos baseiam-se nas compensações trazidas por um sistema de seguro social, e a solidariedade se fundamenta na mutualização crescente dos riscos sociais.

Na verdade, o seguro social vem, para o autor, substituir o contrato social: tem os mesmos efeitos de aglomeração e proteção, com a vantagem de passar da noção *subjetiva* da conduta e da responsabilidade individual à noção *objetiva* do risco. Portanto, seguro social e solidariedade andam *pari passu*, embora tenham trazido o problema da “opacidade” das relações sociais: os indivíduos não veem uns aos outros como agentes dessa solidariedade, mas o Estado. É como se existisse uma “mão invisível” do seguro (Idem), o que, segundo Rosavallon, numa fase posterior, gerará impasses e levará a uma crise filosófica do Estado-Providência.

A esse aspecto o autor dá especial ênfase: o da substituição da interface entre pessoas pela interface com o Estado, o que gera uma perda de percepção da solidariedade. Essa falta de visibilidade das ações sociais, intermediadas pelo Estado, seria um dos problemas centrais do Estado-Providência tradicional.

Nessa fase primeira, o Estado-Providência é portador de um caráter compensatório, repousando no princípio da separação entre o econômico e o social: os direitos sociais são simplesmente os de concorrer, e o sistema é concebido assim para tratar situações apreendidas pelos riscos conjunturais. É um “Estado-Providência passivo”: para indenizar a exclusão do mercado de trabalho de uma parte da população, au-

menta cada vez mais os descontos sobre o rendimento do trabalho, o que, por sua vez, gera uma diminuição desse último. Entretanto, gera-se um benefício seguinte, com o aumento da inserção social. Rosanvallon propõe, contemporaneamente, a criação de um “Estado-Providência ativo” que enriqueça a noção de direito social, capaz de gerar novas formas de inserção. Sua teoria aproxima-se muito da de Marshall não só por causa de seu “evolucionismo”, mas também pela ideia da anterioridade dos direitos civis em relação aos direitos sociais. Sob o signo da laicização da sociedade, o EBE exprimiria a ideia de substituir a incerteza da proteção religiosa pela certeza da proteção estatal e ter-se-ia originado da ampliação dos direitos democráticos.

O Estado-providência seria “produto da cultura democrática e igualitária moderna” (ROSAVALLON, 1997, p. 35), na medida em que se movimenta em torno da ideia de liberar os indivíduos das necessidades vitais. Entretanto, o EBE progrediu do séc. XIX ao séc. XX de forma descontínua em face das grandes crises sociais e econômicas. As guerras nesse contexto têm um papel fundamental, uma vez que, após cada uma delas, reforçaram-se os aparatos de proteção social e geraram-se benefícios econômicos. Segundo ele, a ideia implícita no estado keynesiano é a do compromisso social. Esse compromisso social entra em crise na atualidade econômica contemporânea dos países europeus quando a equação keynesiana da redistribuição de renda não funciona mais. Tem-se então, como resultado, a crise do *Welfare* e das social-democracias (Idem), que será tratada com mais detalhe na seção 7.

Para finalizar, o fundamental na tese do autor são as relações sociais e os elos que elas estabelecem: não há uma visão do “indivíduo” ou do “Estado” isoladamente tomados. Mesmo o argumento econômico da viabilidade do sistema – tomado como pressuposto, por outros autores, como veremos adiante – ou da sua própria inviabilidade fiscal, em fins do século XX, não

são centrais. O problema é cultural-social, ainda que as finanças sejam uma variável fundamental – seja na origem desse Estado, seja na crise –, mas não uma suficiente. A crise é, de fato, filosófica.

### 3. O Estado de Bem-Estar condicionado pela ordem econômica

Uma segunda categorização quanto ao Estado de Bem-Estar sustenta que seus condicionantes seriam predominantemente de ordem econômica. Nesse caso, o EBE seria resultado necessário do processo de industrialização das sociedades. A essa corrente filiam-se, por exemplo, Wilensky, Lebeaux e Titmuss.

Para Wilensky (1975), os programas sociais surgem de forma generalizada nos países de alto nível de desenvolvimento por causa do crescimento econômico e de seus resultados demográficos e burocráticos. Assim, o surgimento de padrões mínimos de atendimento das necessidades sociais pelo Estado estaria associado aos problemas e às possibilidades colocadas pelo desenvolvimento industrial, e sua viabilidade garantida pela alta arrecadação fiscal. Em outras palavras, o argumento se baseia na ideia de que o EBE só foi possível, de um lado, graças ao excedente de riquezas gerado pela industrialização, e, de outro, porque a industrialização, ao provocar mudanças sociais tão significativas (vida familiar, crianças que passam de fonte de renda a fonte de gastos, envelhecimento populacional etc.), pressiona a estrutura estatal para que ela atenda às novas necessidades:

“As mudanças sociais são os determinantes principais dos problemas sociais, os quais, por sua vez, criam a demanda por serviços de *welfare*” (WILENSKY; LEBEAUX, 1965, p. 17).

Em trabalho posterior, entretanto, Wilensky (1975, p. 28-30) afirma que os fatores de diferenciação não são de ordem cultural, mas *estrutural*, mostrando a fraca correlação

entre sistema político e desenvolvimento do EBE e uma alta correlação entre “nível de desenvolvimento econômico” e “esforço de seguridade” (gasto estatal).

Titmuss (1963) também entende a industrialização como motor dos programas sociais, mas sob outro ângulo. Coloca que a origem dos programas de BE está na complexidade da divisão social do trabalho, consequência da industrialização, e na dinâmica social que transforma expectativas individuais e/ou sociais em necessidades. Esse é um processo artificial, mas que tem do outro lado o surgimento de serviços sociais para atender a essas expectativas, que, por força cultural, transformaram-se em necessidades e que procuram garantir a sobrevivência da sociedade. A ampliação dos serviços prestados pelo Estado, assim, corresponde à ampliação progressiva das necessidades culturalmente construídas.

#### 4. O Estado de Bem-Estar como resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista

Uma outra vertente explicativa para o surgimento do EBE é a marxista, que o explica por sua funcionalidade e como sendo intrínseco ao modo de produção capitalista, portanto, um problema “estrutural”, na sua tradição teórica. Apesar de não abordar especificamente a origem e o desenvolvimento do EBE, O’Connor (1977), em trabalho voltado para a compreensão da dinâmica das finanças governamentais norte-americanas, teoriza sobre tais temas no período pós-Guerra. Além dele, podem ser colocados como representantes dessa linha Gough, Faleiros, Offe e Lendhart.

O’Connor (1977, p. 19) explica a origem do EBE como resultado do processo de acumulação de capital no interior do setor monopolista:

“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 deve também 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 deste excedente (e de outras formas de capital)”.

Assim, às necessidades societais corresponderiam duas funções estatais: acumulação e legitimação, que implicam diferentes tipos de gastos estatais: a) *capital social*, destinado a garantir a acumulação de capital, subdividido em investimento social (para aumentar a produtividade dos trabalhadores) e em consumo social (para rebaixar os custos de produção e da força de trabalho); e b) *despesas sociais*, ou gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, garantir a harmonia social e a legitimação.

Na teoria de O’Connor (1977), todas as despesas do Estado são efetuadas para 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 a função de gastos com despesas sociais é vista como uma das condições necessárias à acumulação.

O autor afirma que o setor privado impulsiona o crescimento da economia, principalmente do setor monopolista. Entretanto, ele não se responsabiliza pelo investimento social necessário à sua expansão. Esse custo recai no Estado, que vai arrecadar junto à população. Ou seja, os investimentos sociais necessários à expansão

do setor monopolista não são pagos por ele, mas são pela própria sociedade, via impostos (O'CONNOR, 1977). Há uma relação direta "necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista" - "funções desempenhadas pelo Estado".

Na mesma linha, Gough (1979) diz estar de acordo com O'Connor, mas desenvolve uma explicação alternativa para a origem e o desenvolvimento das políticas sociais, utilizando variáveis analíticas não consideradas na abordagem da "teoria da crise fiscal" de O'Connor. Aceita a ideia de que o Estado capitalista contemporâneo tem um lado social restrito, que diz respeito à reprodução do conjunto da população, mas chama atenção para o fato de que esse lado social foi fruto da luta da classe operária no aparelho de Estado, dando, pois, relevância ao fator político. Além disso, chama atenção para a autonomia relativa do Estado. Essa autonomia significa que nem todas as demandas postas pelo sistema capitalista serão atendidas.

Gough rejeita as teorias de cunho funcionalista, segundo as quais o fenômeno é produzido pelas causas que o geraram, mas reafirma que o EBE é fenômeno do capitalismo em um estágio particular de seu desenvolvimento e, mais especificamente, das sociedades capitalistas avançadas. É o processo de acumulação capitalista que gera incessantemente as demandas para a política social. A resposta do Estado sob a forma de políticas sociais representa uma resposta a necessidades geradas *no e pelo* modo de produção capitalista. 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. A economia capitalista tem uma racionalidade à qual o Estado deve submeter-se.

Sua teoria rejeita uma visão marxista estreita, segundo a qual o Estado seria essencialmente uma criatura do capitalismo e inteiramente submisso à classe dominante e à sua dinâmica de acumulação. Haveria

uma classe dominante com o objetivo de maximizar lucros, e isso significa que o processo de acumulação capitalista estabelece um limite para a expansão das políticas sociais, barradas pelas possibilidades postas pela acumulação e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais. Mas as "exigências funcionais", ou constrangimentos postos pelo processo de acumulação de capital, não são suficientes para explicar a origem dos programas sociais.

Para esse autor, não se segue que, havendo demandas, o Estado irá necessariamente atendê-las. A relativa autonomia do Estado permite a existência de uma margem de manobra nas decisões estatais. O Estado não age de maneira nenhuma como um instrumento passivo de uma classe, ainda que não seja neutro. O que fez surgir o EBE no pós-Guerra teria sido o forte movimento em direção à organização da classe operária e à reestruturação do aparelho estatal, com uma crescente concentração decisória no Executivo. A luta de classes dentro do aparelho do Estado resultou em melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Diferentes formas e graus de intensidade dessa capacidade de pressão implicariam distintas modalidades de prestação de serviços sociais, gerando um Estado capitalista com face social.

Em suma: Gough mantém a perspectiva marxista de que o Estado age no interesse da classe capitalista. Mas a ameaça de um movimento social forte faz com que a classe capitalista pense e aja de forma coesa e estratégica e reestruture o aparato estatal para essa finalidade:

"(...) os fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais são: 1. a luta e influência da classe trabalhadora; 2. a centralização do Estado; 3. a influência dos primeiros sobre esse último (...). Esses fatores não são de modo algum exaustivos, mas constituem (...) os principais determinantes do EBE". (GOUGH, 1979, p. 68)

Outro importante autor, Claus Offe muda suas percepções sobre o EBE ao longo do tempo. Uma parte de seu trabalho filia-se no mesmo campo que O'Connor. Em alguns trabalhos, Offe (1972, 1979, 1984a) argumenta que o EBE é funcional às exigências de reprodução do capital; a política ou a ideologia não têm papel a exercer e há drástico determinismo econômico. Em outro estudo, e já alterando sua visão anterior, Offe e Lendhart (1984) fazem uma abordagem político-institucional do problema, afirmando que a dinâmica das políticas sociais está ligada às instituições e depende do processo de acumulação num grau muito menor do que o anteriormente acreditado. Portanto, em sua revisão de diagnóstico, a variável política, antes menosprezada, passa a ser fundamental para o surgimento do Estado de Bem-Estar.

Na fase inicial, Offe classifica o EBE como fenômeno das sociedades capitalistas avançadas. Segundo ele, essas sociedades criariam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não atendidas, e o EBE seria apenas uma tentativa de tratar desses novos problemas. Assim, sua origem estaria nas mudanças estruturais da sociedade capitalista e também como uma resposta funcional ao seu desenvolvimento. Além disso, o EBE não representaria nenhum progresso nem uma “revolução” social, porque não muda a situação dos indivíduos diante do sistema de produção capitalista nem lida diretamente com as necessidades humanas fundamentais. Lida somente com os problemas criados pelo crescimento industrial (OFFE, 1972).

Em seu desenvolvimento, o capitalismo destruiria formas anteriores de vida social, gerando disfuncionalidades que se expressariam sob a forma de problemas sociais. O EBE apresentaria, portanto, formas de compensação às perdas percebidas pela sociedade. Mas o *Welfare* seria desdobramento necessário, e não escolha. As condições econômicas e sociais determinariam a emergência do EBE e não haveria lugar para opções no campo político:

“(…) padrões ideológicos não são apenas ausentes, mas seriam inaplicáveis mesmo se existissem (...). Plataformas dos partidos e resultados eleitorais parecem não ter influência na porcentagem do orçamento estatal que é gasto para fins do WS ou em novos programas de *welfare* que são criados. Muito mais importantes como determinantes das políticas (*policies*) são as variáveis econômicas (...)” (OFFE, 1972, p. 484).

Nega, assim, qualquer determinante de ordem política na emergência de programas sociais ao afirmar que “a decisão política no *Welfare State* está fadada a ser bastante reduzida” (OFFE, 1972, p. 484). O EBE é um processo contínuo de adaptação aos problemas sociais postos pelo desenvolvimento do capitalismo.

“A lógica do WS não é a realização de algum objetivo humano intrinsecamente válido, mas antes a prevenção de um problema social potencialmente desastroso (...). Essa maneira tecnocrática e absolutamente apolítica de reagir a pressões sociais emergentes condena o WS a um infundável e errático processo de auto-adaptação”. (OFFE, 1972, p. 485)

O argumento da política social como compensação das disfuncionalidades da operação do sistema capitalista se repete posteriormente, quando Offe (1979) trata da natureza do Estado intervencionista. Com o argumento de que o Estado se adapta às novas condições postas pelo sistema de produção capitalista, Offe afasta-se da corrente ortodoxa marxista, em que o Estado capitalista permanece o mesmo em suas funções essenciais, e da corrente social-democrata, na qual a novidade do pós-Guerra seria uma substancial alteração da essência do Estado capitalista.

Na década de 80, Offe e Lenhardt (1984) reafirmam a funcionalidade do EBE ao modo de produção capitalista e descaracterizam a política social como compensação



das perdas. Agora, as políticas sociais são centrais ao processo produtivo capitalista, proletarizando os trabalhadores e transformando-os em trabalhadores assalariados: ela passa a ser responsável pela constituição da própria classe trabalhadora<sup>2</sup>.

A política estatal surge então a partir de uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre. Explicar a origem das políticas sociais significa definir quais são as funções que lhe competem, considerando essas estruturas.

“A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não-assalariado em trabalho assalariado”. (LENDHART; OFFE, 1984, p. 15)

Os autores distinguem dois conceitos: o da proletarização passiva, processo pelo qual o indivíduo é destituído dos meios próprios de subsistência, e o da proletarização ativa, disposição para que o indivíduo venda sua força de trabalho no mercado, sendo que a passagem de um para outro não é automática ou natural. A política social entraria para criar as condições de existência da classe operária: “A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização”. (LENDHART; OFFE, 1984, p. 22)

Essa função só pode ser exercida pelo Estado porque o processo de integração daquela classe supõe a existência de uma associação política de dominação: o poder estatal. Seguindo essa lógica, o desenvolvimento das políticas sociais representaria um processo em que se tenta compatibilizar duas exigências que se contrapõem: as exigências da classe trabalhadora e as necessidades de acumulação de capital.

A dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais responderia a uma estratégia estatal que buscava realizar ao mesmo tempo a integração social e a integração

sistêmica. Alterando sua visão expressa em 1972, quando dizia que o Estado respondia automaticamente às necessidades de produção capitalista, Offe afirma agora que o Estado tem uma dinâmica própria. Essa dinâmica diz respeito a um processo de elaboração interno, a um processo de mediação de necessidades e a exigências no seu interior que o torna sujeito a uma dinâmica muito mais institucional que econômica, ligada ao processo de acumulação. Sua problemática é político-institucional (instituições alteram o resultado final das *policies*), preservada a necessidade de acumulação de capital (OFFE, 1984a).

Para Offe, uma das razões para que o Estado garanta as condições de reprodução ampliada do capital é sua dependência estrutural dessa reprodução, principalmente porque a saúde financeira do Estado depende da saúde da economia. Essa dependência é um princípio seletivo no processo de decisão interno ao Estado, para a definição de políticas estatais.

### *5. O Estado de Bem-Estar como resultado do embate político*

Uma quarta abordagem bastante significativa é a de Esping-Andersen. Sua interpretação dá grande importância aos recursos de poder disponíveis e à mudança na configuração de forças dentro da arena decisória. Segundo ele, foi graças à ascensão da social-democracia que se construiu o EBE.

Sua pesquisa, baseada em 18 países capitalistas desenvolvidos, articula a existência de três distintos regimes de distribuição de serviços sociais às condições de sua emergência. Sua hipótese central é a 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, p. 146)

A defesa das políticas sociais fez parte do próprio processo de constituição da classe trabalhadora enquanto classe “para si”

<sup>2</sup> Ver também Offe, 1984a.

(a classe tem objetivos históricos de emancipação). 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. Historicamente, a implementação de políticas sociais teria sido a expressão de conflitos distributivos, que opuseram direita e esquerda em cada país analisado. A implementação é, na verdade, reveladora da forma pela qual se resolveu em cada país o conflito distributivo, ou como a *politics* traduziu-se em *policies*.

Seriam três os regimes de EBE identificados pelo autor:

a. regime social-democrata (países escandinavos): o movimento operário expressou-se politicamente por meio dos partidos social-democratas, que ficaram algum tempo no poder. O EBE é um sistema de proteção abrangente, cobertura universal, benefícios desvinculados do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário;

b. regime ou modelo conservador (Europa continental: Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália). A Igreja tem importante papel nas reformas sociais e, em alguns desses países, houve forte absolutismo. Marcado pela iniciativa estatal, favoreceu um ativo intervencionismo estatal destinado a promover lealdade e subordinação ao Estado e deter a marcha do socialismo e do capitalismo. Os sistemas de proteção eram marcados pelo corporativismo, e esse regime consolidou divisões no interior da classe trabalhadora. O legado conservador, em alguns países, representou obstáculo às reformas de orientação social-democrata quando esse partido assumiu o poder;

c. regime ou modelo liberal (tradição anglo-saxônica). Movimentos operários são eleitoralmente fracos e o impulso burguês teria sido especialmente forte na constituição da sociedade. Diferentemente do modelo social-democrata, no modelo

liberal as políticas são desenhadas de modo a maximizar o *status* de mercadoria do trabalhador individual e a distinção dos beneficiários é por mérito. Financiado pela contribuição individual, vincula contribuição a benefício, permite pouca intervenção estatal e oferece máximo escopo para o mercado na distribuição dos serviços. A universalização é das oportunidades, e não dos resultados, de modo a estimular o indivíduo a se autoprotoger.

Em trabalho posterior, Esping-Andersen reconceitualiza o EBE. Nessa nova visão, *ex post*, o EBE se desenha como um sistema de estratificação, em que não é só um mecanismo que intervém e corrige a estrutura da desigualdade, mas cria novas. É ele próprio um sistema de estratificação: “é uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 23). A assistência social estratifica, estigmatizando os indivíduos e dividindo-os entre capazes e não-capazes: o sistema universalista preconizado pelo EBE só seria possível se reduzidamente aplicado. Em outras palavras, só se fossem oferecidos benefícios modestos em populações reduzidas e homogêneas.

Para o autor, o surgimento de novas classes médias introduz uma nova hierarquia: os setores com mais poder aquisitivo voltam-se para uma proteção social além do mínimo, buscando negociar benefícios extras (ESPING-ANDERSEN, 1990, 1991). Numa situação de crise econômica, com menos recursos, o que resta às classes com mais capacidade de influir no jogo decisório é apropriar-se de uma fatia que poderia ser destinada a outros segmentos, tirando do EBE seu caráter universalista, redistribuidor de renda e solidário.

## 6. O Estado de Bem-Estar como decorrência da capacidade estatal

Uma corrente mais contemporânea de explicação para a origem e o desenvolvimento do EBE afirma que ele é resultado

de configurações históricas particulares, de estruturas estatais e instituições políticas. É representada pelos neo-institucionalistas, entre eles Theda Skocpol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir.

O pressuposto da análise é o de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil, levando-se a considerar o papel das burocracias públicas como uma variável independente. As burocracias podem formular e perseguir objetivos próprios, que não são um reflexo nem um subproduto dos interesses presentes e organizados na sociedade civil.

Os neo-institucionalistas opõem-se a todas as correntes que veem a ação do Estado como resultado de fatores exógenos à esfera estritamente estatal:

“(...) 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 (...) e que o contexto institucional (...) afeta as orientações, a capacidade de organização política popular e das elites e, portanto, a formação de coalizões políticas entre classes”. (ORLOFF, 1993, p. 83)

Seu primeiro pressuposto é o de que as burocracias públicas têm interesses próprios, consolidam-se dentro de condições históricas particulares e são uma pré-condição para o surgimento dos sistemas modernos de provisão de serviços sociais. “O ponto central é que as políticas propostas serão diferentes daquelas demandadas pelos atores societais”. (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985, p. 15)

O segundo pressuposto defende que as estruturas institucionais do Estado influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil. 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 (SKOCPOL, 1992).

No primeiro trabalho, *Bringing the state back in* (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), os autores rejeitam os argumentos *society-centered*. A variável explicativa central é o papel das burocracias estatais e dos reformadores sociais na formulação de políticas de bem-estar. Os desdobramentos da teoria são os seguintes:

- a. burocracias públicas têm papel de liderança;
- b. capacidades estatais são medidas pelo insulamento burocrático;
- c. recursos de poder das burocracias são derivados do processo de formação do Estado.

A sequência histórica democratização-burocratização é fundamental na análise proposta pelos neo-institucionalistas. Em seus trabalhos mais recentes, ampliam o escopo para a estrutura político-institucional, deslocando-se de uma perspectiva *state-centred* para uma *polity-centred*. Enquanto na primeira os “órgãos administrativos do Estado” constituem foco central da análise, na segunda os autores indicam alterações importantes nas variáveis analíticas adotadas: burocracias passam a ser tanto as indicadas quanto as eleitas; passa-se a uma análise da formação histórica do Estado nacional; as formas históricas de interação entre a estrutura estatal e instituições políticas são consideradas; e estuda-se como as estruturas condicionam o comportamento dos grupos envolvidos na formulação de políticas (WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1988; SKOCPOL, 1992; ORLOFF, 1993).

Nessa análise *polity-centered*, mesmo regras eleitorais, entendidas como instituições políticas, podem condicionar as formas de organização de interesses na sociedade (SKOCPOL, 1992). Assim, a formação do Estado nacional e das estruturas políticas de cada país constitui variável central na análise. É, pois, 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.

Para Orloff (1993), são três os elementos centrais da análise: a. formação do Estado nacional; b. contexto institucional, que pode alavancar ou barrar as possibilidades de ação política dos grupos politicamente organizados, que são historicamente mutantes; c. processos de *policy feedback*: ideologias e valores culturais influenciam o discurso político, mas esse também é influenciado pelas características das políticas existentes. As políticas sociais previamente estabelecidas afetam a ação política subsequente (SKOCPOL, 1992).

Essa corrente, mais recente e em plena produção, tem influenciado bastante os novos estudos, e sua utilidade é bastante significativa em estudos de caso.

### 7. O Estado de Bem-Estar em crise

Na década de setenta, começou-se a desenvolver o argumento da deterioração do EBE. Várias são as causas apontadas para a crise. Em primeiro lugar, foi formulada a hipótese da crise fiscal (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984). A inflação das demandas e das proteções aos trabalhadores, bem como a rigidez no processo de trabalho, levariam a um menor investimento e à crise de acumulação:

“O Estado-Providência está doente. O diagnóstico é simples: as despesas com a saúde pública e com o setor social crescem muito mais depressa que as receitas. Daí um lancinante problema de financiamento, que se apresenta nos últimos vinte anos, em todos os países industrializados (...)”. (ROSAVALLON, 1997, p. 7)

Entretanto, como dito anteriormente, para ele a crise central é de civilização e filosófica, não de financiamento, e estaria visível nos índices mais altos de violência, novos riscos tecnológicos e ambientais, mais greves e no “mal-estar francês”, com desemprego em massa, perda de identidade e incerteza quanto ao futuro. Da mesma maneira que sua análise do EBE se dá a

partir de categorias e progressos na arena social, dando sempre uma importância secundária a imperativos estruturais e burocráticos, a resolução da crise partiria da refundação do contrato social: não sendo uma crise só econômica, mas do sistema de relações sociais, não se poderia descuidar da última em benefício da primeira.

Para o autor, a nova sociedade, o novo Estado-Providência será um que torne visível novamente as relações sociais e a própria solidariedade, recuperando a “solidariedade curta”: mais possibilidade de troca direta entre os indivíduos. Isso será feito com uma nova pactuação, com a transferência de serviços públicos às coletividades e/ou organizações não-estatais. Embora traga a redução da demanda por Estado, pode provocar o reencaixe da solidariedade e uma maior visibilidade, posto que os conflitos tornam-se mais prementes. Entretanto, segundo Rosanvallon, isso faz parte dos processos democráticos e não é de forma alguma indesejável.

Ainda para Rosavallon (1997), é preciso ultrapassar a dicotomia Estado-mercado, superando as tensões e desmistificando papéis institucionais consagrados, especialmente no caso das social-democracias europeias, que enfrentam a crise contemporânea e sentem dificuldade para encontrar novos modelos exatamente pelo apego a uma concepção excessivamente estatal da solidariedade.

Portanto, é fundamental furar o bloqueio de ordem cultural e sociológica que emperra o funcionamento dos sistemas de proteção dos países industrializados, e também, ao mesmo tempo, reavaliar o papel desse EBE – deverá permanecer ele como o único suporte dos progressos sociais e agente único da solidariedade social?

Algumas limitações se impõem nas análises de Rosanvallon. Em primeiro lugar, seu viés europeu e, mais que isso, francês. Seus conceitos, soluções apresentadas e mesmo sua *rationale* estão fundados na tradição de seu país. Embora compreensível, reduz seu

valor explicativo e a capacidade de generalização de seus argumentos para outras realidades, mesmo a de outros países social-democratas europeus. Outra limitação, a do militante político ativo, embora traga a vantagem do pragmatismo, pode pelo mesmo motivo pecar profundamente.

Como contraponto, existem ainda autores que acreditam que a retração do EBE, saindo da abstração e partindo-se para dados empíricos, de fato deu-se muito modestamente. Conforme demonstra Pierson (1996), em estudo que trata da retração do EBE em quatro países – EUA, Inglaterra, Alemanha e Suécia –, apesar da crise fiscal das décadas de 80 e 90, e a despeito de ter havido de fato mudanças dos partidos no poder nesses países, passando-se de social-democracias a governos de direita ou centro-direita, o EBE, que se encontrava em estado avançado, resistiu bem e os cortes foram insignificantes. Sobressai em seu estudo a continuidade dos programas de EBE, e não a ruptura, como a literatura até então colocava. Ele chama a atenção para a relativa estabilidade do EBE.

A inexistência de mudanças radicais nos programas se deu, segundo o autor, porque a criação do EBE fez surgir novas e poderosas forças políticas que estabilizam o EBE, mudando a forma política dos processos de tomada de decisões, possibilitando não mais que alterações incrementais nos programas existentes. Além disso, Pierson atribui a estabilidade do EBE a dois motivos básicos: o primeiro seria o conservadorismo das instituições democráticas. O EBE representa agora o *status quo*, com todas as vantagens políticas que esse *status* confere. Assim, como mudar pode ter um custo maior do que não mudar, permanece-se na mesma condição.

A segunda razão da força política do EBE seriam os custos eleitorais geralmente associados às iniciativas restritivas. O padrão nas pesquisas de opinião tem sido, naqueles países, uma leve oposição ao EBE quando há fraco desempenho econômico

do país, seguida por amplo apoio quando se iniciam programas de corte. Ele salienta que mesmo os políticos eleitos sobre uma plataforma de cortes em benefícios sociais e diminuição dos impostos (Thatcher, Kohl, Reagan, por exemplo) têm suas políticas rejeitadas pela população, ressurgindo o apoio à manutenção daqueles benefícios logo após as tentativas de corte:

“expectativas de grandes mudanças apoiaram-se em parte na aplicação implícita de modelos da expansão do WS, que podem ser lidos de forma a sugerir que as mudanças econômicas, o declínio do poder dos sindicatos ou a presença de Estados vigorosos são uma pré-condição para uma retração radical. Encontrei poucas evidências para essas afirmações (...)”. (PIERSON, 1996, p. 176)

## 8. Considerações finais

Neste trabalho, foram apresentadas algumas versões sobre como surgiu e evoluiu o Estado de Bem-Estar no capitalismo avançado. A cada ponto de partida, surge um diagnóstico diferente – desde o evolucionismo de Marshall e a ênfase de Rosavallon nas relações sociais e na solidariedade, passando pelos autores que adotam pressupostos de ordem econômica, até os que enxergam a gênese do EBE nas lutas políticas ou nos fatores internos à própria dinâmica do Estado.

Em todos eles, fica visível a tensão Estado-mercado-sociedade, havendo em cada um a preponderância de um dos elementos sobre os demais. No caso de Rosanvallon, da sociedade; dos marxistas, do mercado e da busca de legitimação do Estado diante das necessidades capitalistas; de Esping-Andersen e neo-institucionalistas, a preponderância do Estado e seus processos sobre as exigências do mercado ou da sociedade.

Portanto, mais que avaliar qual das linhas mais se aproxima de um diagnóstico

preciso, este trabalho propôs-se a resumir os pontos de vista e explicitar o encadeamento das teses, a partir dos pressupostos assumidos, com o intuito de explicitar a variedade de interpretações para um mesmo fenômeno, ainda que não de forma exaustiva ou profunda.

É de igual importância chamar a atenção para o fato de que nem todos os autores veem uma positividade intrínseca no EBE e em suas políticas compensatórias. Embora alguns vejam avanços na realização de suas pautas, outros enxergam, mais do que a desobrigação das necessidades básicas que pode levar os indivíduos à autonomia e à liberdade, a legitimação das desigualdades, por meio de instrumentos que atendem não aos indivíduos, mas ao processo de acumulação capitalista, ou a grupos privilegiados. Daí que não só não libera os indivíduos, mas os escraviza, reduzindo suas necessidades ao consumo e a aspirações dadas; ou os condena, ao reproduzir assimetrias ou, pior, aprofundar privilégios de grupos articulados.

Outro dado importante a se considerar nas análises aqui referidas diz respeito aos países de capitalismo avançado. Mais especificamente Europa e Estados Unidos, embora mais centradas no primeiro, dado o caráter mais restritivo dos segundos. Muitas dessas políticas alcançadas nos países europeus de capitalismo avançado, e que hoje estão em crise, não se conformam como parâmetro para os países de capitalismo periférico.

Na verdade, e o caso da América Latina é típico, tais políticas – lá superadas e em fase de reforma – representam ainda fortes demandas. Esse sistema construído no pós-Guerra e “centralizado, uniforme, generalizado, unificado e simples” não se concretizou na região e encontra diversos tipos de óbices para concretizar-se, especialmente no que diz respeito à uniformidade e universalidade, e em vista do ritmo de desenvolvimento e da capacidade de financiamento dos países.

Assim, mesmo o objetivo apenas parcial – muito longe do ideal libertário do indivíduo autônomo – de vincular o êxito econômico a uma agenda social não é um fenômeno generalizável do ponto de vista global, nem mesmo nos países mais prósperos, haja vista o efeito, por exemplo, das imigrações nesses países.

### Referências

ARRETCHE, Marta T. S. (1995). Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. *BIB*, n. 39, p. 3-40. Rio de Janeiro, 1995.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Politics against markets: the social democratic Road to power*. Princeton University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas do welfare State. *Lua Nova*, v. 24. São Paulo: CEDEC, 1991.

EVANS, P.B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, 1985.

GOUGH, Ian. *The political economy of the welfare state*. Londres: MacMillan Press, 1979.

LENDHARDT, 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. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. 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. *Politics & Society*, v. 4. 1972.

\_\_\_\_\_. The theory of the capitalism state and the problem of policy formation. In: LINDBERG, Leon et al. *Stress and contradiction in modern capitalism*. Londres: Lexington, 1979.

\_\_\_\_\_. *Contradictions of the welfare state*. Londres: Hutchinson, 1984.

ORLOFF, Ann Shola. *The politics of pensions*. University of Wisconsin Press, 1993.

PIERSON, C. The new politics of welfare state. *World Politics*, v. 48, n. 2. 1996.

PIVEN, Frances Fox; CLOWARD, Richard A. *Regulating the poor: the functions of public Welfare*. New York: Vintage Books Edition, 1972.

REIS, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do estado. *Revista do Serviço Público*, ano 45, v. 118, n. 3. Brasília: ENAP, 1994.

ROSAVALLON, Pierre. *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Editions Du Seuil, 1996.

\_\_\_\_\_. *A crise do estado-providência*. Goiânia: Editora UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. *A nova questão social*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers*. Cambridge, Londres: Harvard University Press, 1992.

TITMUSS, Richard M. *Essays on the welfare state*. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann S.; SKOCPOL, Theda. *The politics of social policy in the United States*. Princeton University Press, 1988.

WILENSKY, Harold. *The welfare state and equality. structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California, 1975.

\_\_\_\_\_; LEBEAUX, Charles. *Industry society and social welfare*. New York: The Free Press, 1965.