

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 695**

**A TRANSPOSIÇÃO DE TEORIAS SOBRE  
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO *WELFARE*  
*STATE* PARA O CASO DOS PAÍSES  
SUBDESENVOLVIDOS**

Marcelo Medeiros Coelho de Souza<sup>\*</sup>

Rio de Janeiro, dezembro de 1999

---

<sup>\*</sup> Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

---

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



### Presidente

*Roberto Borges Martins*

### Diretoria

*Eustáquio J. Reis*

*Gustavo Maia Gomes*

*Hubimaier Cantuária Santiago*

*Luís Fernando Tironi*

*Murilo Lôbo*

*Ricardo Paes de Barros*

*Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais dos países. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.*

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

**ISSN 1415-4765**

### SERVIÇO EDITORIAL

#### Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

#### Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

© IPEA, 1998

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.*

*Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO .....	1
2 - A TEORIZAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO <i>WELFARE STATE</i> .....	3
3 - A TRANSPOSIÇÃO DAS TEORIAS PARA PAÍSES DE DESENVOLVIMENTO TARDIO .....	13
4 - CONCLUSÕES.....	16
BIBLIOGRAFIA .....	18

---

---

## RESUMO

---

O artigo analisa a transposição de algumas teorias bem consolidadas sobre a trajetória do *welfare state* nos países desenvolvidos da América do Norte ou da Europa Ocidental para países subdesenvolvidos. Destaca que devido a diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos em aspectos como segmentação da sociedade, peculiaridades da cultura política, nível de influência dos movimentos de trabalhadores e capacidade de governo da burocracia, adaptações nessas teorias são necessárias para que a transposição seja realizada de forma adequada.

---

---

## **ABSTRACT**

---

The article analyzes the use of some theories created to explain the trajectory of the welfare state on the developed countries of North America and Western Europe on the case of underdeveloped countries. It emphasizes that due to differences between developed and underdeveloped countries in characteristics as social segmentation, political culture, political power of the labor movements and the capacity of the bureaucracy to influence policies, adjusts on such theories are required.

---

## 1 - INTRODUÇÃO

É difícil localizar no tempo o surgimento do *welfare state*. Formas embrionárias de sistematização de políticas sociais pelo Estado remontam pelo menos ao início do capitalismo. A partir das primeiras décadas do século XX, no entanto, o *welfare state* torna-se um elemento importante na organização da economia e da política da maior parte das sociedades ocidentais industrializadas. Por questões pragmáticas, esse período é frequentemente considerado o momento de referência para o estudo do surgimento e desenvolvimento das diferentes formas de *welfare state* hoje conhecidas. Esse desenvolvimento não ocorreu simultaneamente nos diversos países que hoje possuem *welfare states* consolidados. O momento de surgimento e o ritmo de expansão são apenas duas das características que diferenciam o perfil dos diversos sistemas de proteção social montados, mas, ainda assim, utilizar um momento na história das sociedades industriais do início do século como referência temporal é uma estratégia útil para se entender a dinâmica do *welfare state*.

Compreender as circunstâncias em que se deram determinados acontecimentos históricos é importante para realizar inferências acerca do futuro. A teorização acerca do desenvolvimento do *welfare state* cria os instrumentos que permitem ver a história de forma orgânica, fornecendo assim uma base interpretativa para a situação presente e para as tendências dos sistemas de proteção social de diversos países do mundo. A intenção deste artigo é discutir a adequação ao caso dos países subdesenvolvidos de algumas das principais teorias sobre o surgimento e o desenvolvimento do *welfare state*, no período que vai das décadas iniciais do século XX até fins da década de 70, em sociedades da América do Norte e da Europa Ocidental.

Algumas ressalvas merecem ser feitas. Neste texto, os termos *welfare state* e *políticas sociais* são utilizados com o mesmo sentido. Rigorosamente falando, essa atitude é incorreta dentro de certas teorias. Nelas, *políticas sociais* são medidas de melhoria do bem-estar de determinados grupos de uma sociedade executadas por decisão política, que podem existir em uma sociedade de economia capitalista ou não. O que diferencia um *welfare state* de um simples conjunto de *políticas sociais* é a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista para executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população. Todavia, já que para alguns autores a diferenciação entre *welfare state* e *políticas sociais* é menos relevante, os termos foram utilizados no mesmo sentido, a fim de compatibilizar as expressões.

Uma parte significativa dos estudos sobre o desenvolvimento do *welfare state* tem como base a história de países da América do Norte ou da Europa Ocidental. Mais especificamente, os casos analisados são os dos países que hoje podem ser considerados desenvolvidos ou industrializados. Sob essa ótica, é possível dizer que a extrapolação imediata desses estudos para países razoavelmente diferentes pode trazer diversas implicações.

A primeira seria um erro de localização histórica. A existência de uma relação entre desenvolvimento da economia e institucionalização do *welfare state* não permitiria, por exemplo, que países da Europa Ocidental, que expandiram o *welfare state* mais cedo, servissem de modelo para países sul-americanos ou asiáticos. A segunda implicação refere-se a diferenças no *tempo* de institucionalização do *welfare state*. A maior ou menor velocidade dessa institucionalização tem reflexos nas articulações dos movimentos políticos, na burocracia etc. e, portanto, diferencia os padrões de formação do *welfare state*. A terceira implicação diz respeito a características culturais, políticas e socioeconômicas dos países em questão, já que o *welfare state* baseia-se em um espaço constituído, por exemplo, pelo nível de carências de uma população, pela estrutura de representação política e capacidade de organização política dos grupos da sociedade, pelo papel dos homens, mulheres e crianças na divisão social do trabalho e pelas instituições utilizadas para a legitimação do Estado e promoção do bem-estar social, como a igreja e as organizações comunitárias.

Além das limitações decorrentes de aspectos particulares de cada país, é possível apontar um outro tipo de obstáculo à transposição imediata das teorias aqui tratadas. Praticamente nenhuma delas refere-se explicitamente às influências externas na construção do *welfare state*. Seu arcabouço teórico é montado sobre a idéia de um Estado-Nação independente, em que o setor externo tem um papel marginal ou em que seus efeitos se dão de maneira indireta, como através da economia. No entanto, o setor externo é muitas vezes uma peça fundamental para a compreensão do desenvolvimento do *welfare state* em países periféricos. Assim, o esforço recente empreendido por alguns teóricos para pensar o desenvolvimento do *welfare state* dentro de um contexto internacional pode ser um instrumento valioso na compreensão do que ocorre na periferia política e econômica de países desenvolvidos.

As pesquisas sobre o desenvolvimento do *welfare state* tratam, de modo geral, de dois objetos básicos: a forma e a função. É comum que um mesmo estudo inclua ambos. No entanto, eles constituem óticas de análise diferentes. Sob a ótica formalista, o objeto, na maior parte dos casos, é o *welfare state* em si. O formalismo parte geralmente do estudo dos fenômenos políticos, tentando compreender a organização do *welfare* a partir de agentes como a burocracia, os partidos políticos e as organizações de trabalhadores. Sob a ótica funcionalista (ou substantivista), o *welfare state* é visto como parte integrante de um sistema. A intenção neste caso é, em última instância, explicar o sistema, e não o *welfare state*. Sua abordagem frequentemente lança mão do instrumental da economia política para compreender o papel (função) do *welfare state* no funcionamento da sociedade capitalista, enfocando temas como a capacidade alocativa do mercado, a mercantilização da força de trabalho, a eficiência alocativa da ação pública etc.

Distinguir esses objetos é importante para se entender a maneira como é tratado o conteúdo empírico das análises aqui apresentadas. A forma é um objeto de estudo apreensível de modo quase imediato e, portanto, mais simples de ser constatado empiricamente. Ainda que não seja fácil determinar o grau de influência da

burocracia ou de movimentos de trabalhadores na configuração de determinadas políticas, este é diretamente testável a partir de algumas evidências. O estudo da função exige pressuposições acerca da motivação dos atores sociais, que nem sempre podem ser testadas diretamente. O tratamento dado à evidência empírica nos estudos funcionalistas geralmente é semelhante à abordagem das preferências reveladas em economia: consiste em inferir que determinados comportamentos revelam certas motivações. É o caso, por exemplo, de estudos que inferem que o favorecimento sistemático da burocracia nas políticas sociais tem a função de comprometê-la politicamente com interesses dos dirigentes do Estado. Boa parte das teorias concentra-se em algumas questões-chave. As tratadas aqui foram:

a) a necessidade de regulação da economia capitalista quando o mercado se revela um mecanismo insuficiente para adequar oferta e demanda, segundo os moldes do keynesianismo;

b) a relação entre o desenvolvimento do *welfare state* e o controle político das organizações de trabalhadores;

c) a relação do *welfare state* com a mercantilização da força de trabalho;

d) a politização de relações privadas, como, por exemplo, a transferência de parte dos custos de reprodução da força de trabalho (delegados a empresas, famílias e instituições comunitárias fora do *welfare state*) ao Estado;

e) o papel da história política de uma nação na determinação de seus padrões de *welfare state* como, por exemplo, o momento de implantação das políticas ou o poder dos movimentos de trabalhadores;

f) a autonomia do Estado em face das imposições dos grupos hegemônicos da sociedade, inclusive a autonomia da burocracia em relação ao governo.

Cada uma dessas questões representa uma dimensão que poderia ser utilizada para classificar diferentes teorias sobre o *welfare state*. Assim, buscou-se mostrar o tratamento dado a essas questões por diversas teorias para definir suas posições no campo dos estudos sobre *welfare*. Evidentemente, outras dimensões poderiam ser usadas, como, por exemplo, o vínculo a correntes político-ideológicas ou a filiação a determinadas escolas de pensamento. Na discussão sobre a transposição dessas teorias ao caso dos países subdesenvolvidos, no entanto, essas dimensões são contempladas apenas em caráter secundário.

## **2 - A TEORIZAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO *WELFARE STATE***

A necessidade de regular a economia capitalista é um tema recorrente entre os analistas do *welfare state*. O argumento geral é que, no nível macro, o mercado é, por diversas razões, um mecanismo insuficiente de integração da sociedade e,



portanto, com o desenvolvimento do capitalismo, o Estado atua na produção, distribuição e consumo de bens e serviços de uma sociedade para regular seus movimentos. A função de regulador tem várias conseqüências, entre as quais a institucionalização do *welfare state*.

Essa argumentação está presente, por exemplo, em Piore e Sabel (1984). Sua análise do caso específico dos Estados Unidos vê o desenvolvimento do *welfare state* nas décadas posteriores a 30 como resultado da crença na necessidade de regulação da economia capitalista difundida especialmente após a Grande Depressão e consolidada no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Esses dois eventos serviram como marcos indicadores da limitação dos mecanismos auto-reguladores do capitalismo, que deveriam garantir um equilíbrio razoável entre os níveis de oferta e demanda agregadas para um bom funcionamento da economia. A partir do primeiro quarto deste século, a introdução de novas tecnologias de produção e a expansão do consumo de massa fizeram crescer as dimensões dos mercados e, assim, ampliaram os já existentes problemas de superprodução e subconsumo, evidenciando as dificuldades da auto-regulação como mecanismo de organização da economia no nível macro.

Uma solução organizacional parcial para esses problemas foi a criação das corporações (especialmente as corporações industriais), que garantiam o controle sobre o mercado para seus produtos e sobre o fornecimento de seus insumos. O funcionamento dos mercados expandidos, no entanto, dependia da prosperidade da economia nacional, a qual se encontrava fora do controle das corporações. Surgiu daí a necessidade de uma regulação macroeconômica capaz de garantir a coordenação das instituições envolvidas na produção de bens e serviços. Ainda que adotado de forma não deliberada, o keynesianismo foi a estratégia de regulação dos Estados Unidos no pós-1930, sendo posteriormente difundido e adaptado em diversos outros países. Na lógica keynesiana, a geração de demanda é o problema central da economia. O Estado age com sucesso sobre a economia quando garante a suficiência dos níveis de demanda agregada.

O Estado não se limita a regular a vida econômica, mas também a política. Giuseppe Vacca (1991) mostra que, a partir da década de 20, os países industrializados da Europa e os Estados Unidos observam uma série de mudanças nas funções do Estado e do mercado. O *welfare state*, que havia surgido como um instrumento de controle político das classes capitalistas sobre as classes trabalhadoras, incentivava simultaneamente a acumulação capitalista. No eixo político, ao não garantir a reprodução ampliada do capital, ao mesmo tempo em que deixa de ser o local onde a troca para a produção assume a forma de uma troca entre equivalentes, o mercado perdeu o papel de principal instrumento de legitimação da ordem social e política. Com o crescimento da organização política dos trabalhadores, o Estado deixou de ser sede exclusiva da organização das classes dominantes como classes dirigentes e passou a incluir na agenda política nacional os interesses dos trabalhadores organizados. Surgiu para os capitalistas a necessidade de controlar o poder político das classes trabalhadoras, o que foi feito instituindo-se um consenso político das massas por intermédio dos partidos de massa da burguesia e da indústria cultural. No eixo econômico, o crescimento do

papel dos oligopólios e o desenvolvimento da produção de massa fizeram com que a acumulação dependesse cada vez mais da capacidade de se garantir a realização do capital. Isso foi conseguido através da regulação dos investimentos mediante o controle governamental da moeda, a expansão do consumo público e privado, o alargamento mundial dos mercados consumidores e a disponibilização de matérias-primas a baixo custo graças ao neocolonialismo.

Uma das conseqüências funcionais do *welfare state* é a de socializar as responsabilidades pela reprodução da força de trabalho, tornando públicas relações antes limitadas à esfera privada e fazendo com que alocações de recursos antes decididas por critérios de mercado sejam determinadas politicamente. Ao fazer isso, permite mudanças na forma de organização das famílias que, por sua vez, aumentam cada vez mais a demanda pelos serviços do *welfare state*:

“O Estado promove, entre outros, a escolarização, as comunicações de massa e a indústria cultural, o pleno emprego e o consumo. Sob o ponto de vista cultural, esses processos podem ser vistos como agentes de secularização da sociedade, que põem em crise sobretudo a família nuclear, patriarcal e sexista, célula fundamental da reprodução social inspirada em critérios hierárquicos e no princípio da autoridade. (...) os processos de emancipação e liberação das mulheres colocam em crise a possibilidade de continuar a descarregar sobre a família e sobre a ‘esfera privada’ os custos principais da reprodução da força de trabalho” [Vacca (1991, p.155-156)].

Ao assegurar a reprodução da força de trabalho, o *welfare state* incentivava simultaneamente a demanda agregada. Políticas sociais, como a de salários mínimos, assumiam a função de garantir níveis adequados de demanda por bens de consumo. Políticas habitacionais e de criação de infra-estrutura de transporte estimularam a indústria de construção e criaram condições para o crescimento da indústria automobilística. Outras, como a consolidação de um sistema educacional abrangente, garantiam uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação.

Segundo Piore e Sabel (1984), três elementos foram fundamentais para o sucesso das políticas de regulação dos níveis de demanda agregada. Em primeiro lugar, a expansão dos sindicatos nas indústrias de produção de massa e a subsequente difusão do processo de negociação coletiva entre os demais trabalhadores. Esse fato foi fundamental para estabelecer salários, garantindo a expansão do poder de compra do mercado interno à mesma taxa de expansão da capacidade de produção. Em segundo lugar, os gastos do governo, que complementavam a demanda privada. Em terceiro, a criação de um sistema de seguridade social, que garantia a manutenção dos níveis de demanda privada e automaticamente elevava o poder de compra dos consumidores, caso suas rendas fossem reduzidas. Através dos gastos sociais, uma parte significativa da demanda passava a ser decidida por mecanismos políticos e, portanto, independente dos níveis de atividade privada. Por isso, a maior parte dos gastos sociais podia agir contraciclicamente às variações na demanda.

Certas teorias consideram que a regulação política das atividades econômicas atendeu a interesses dos trabalhadores e capitalistas, permitindo a construção de alguma forma de “compromisso” entre eles. Przerworsky e Wallerstein (1988) e Esping-Andersen (1990), por exemplo, afirmam que o desenvolvimento do *welfare state* foi fundamentado em um compromisso de classe: em troca da legitimação da propriedade privada dos meios de produção, os capitalistas concordam com instituições políticas que permitem aos representantes dos trabalhadores a administração de parte da economia.

Para Przerworsky e Wallerstein (1988), no entanto, tal compromisso não é propriamente uma concessão política diante do poder da classe trabalhadora, mas sim uma medida orientada para a reprodução do capital cuja base ideológica é o keynesianismo. A expansão dos gastos sociais do governo e a redistribuição de rendas em benefício das pessoas que consomem a maior parte de seus rendimentos (os trabalhadores) são duas maneiras de atender simultaneamente a interesses de capitalistas e trabalhadores, estimulando a produção. Como aumentar a produção implica elevar a taxa de utilização de recursos da economia, essas políticas reduzem o desemprego. Assim, o bem-estar dos trabalhadores não é assunto da caridade privada, mas da economia como um todo. Trata-se de uma nova forma de encarar a assistência, que sai da esfera privada e torna-se objeto de política pública:

“Em todas as suas formas o compromisso keynesiano consistiu em um programa dual: ‘pleno emprego e igualdade’, onde o primeiro termo significava regulação do nível de emprego pela administração da demanda, particularmente dos gastos do governo, e o último consistia na malha de serviços sociais que constituíam o ‘estado de bem-estar’. O compromisso keynesiano, por isso, acabou sendo mais do que uma função ativa do governo na gestão macroeconômica. Como provedor de serviços sociais e regulador do mercado, o Estado atuou em múltiplos domínios sociais. Os governos desenvolveram programas de formação de mão-de-obra, políticas para a família, planos habitacionais, redes de auxílio pecuniário, sistemas de saúde, etc. Tentaram regular a força de trabalho misturando incentivos e impedimentos à participação no mercado de trabalho. Procuraram modificar padrões de disparidade racial e regional. O resultado é que as relações sociais são mediadas pelas instituições políticas democráticas ao invés de permanecerem privadas” [Przerworsky e Wallerstein (1988, p. 34)].

Autores como Simon Clarke (1991), no entanto, não acreditam na relação direta entre políticas de inspiração keynesiana e o desenvolvimento do *welfare*. Segundo Clarke, não é o keynesianismo, mas sim os resultados da democracia liberal ortodoxa que estão na origem das políticas sociais modernas:

“No pós-guerra imediato, os diagnósticos e panacéias dominantes e progressivos eram uma ou outra variante do keynesianismo-welfarismo. No entanto, não foi o keynesianismo-welfarismo que dominou a reconstrução do pós-guerra e assentou as bases para o *boom* do pós-guerra” (1991, p.145-146).

Embora diversas medidas de caráter keynesiano fossem utilizadas para conter pressões inflacionárias no pós-guerra, nenhum governo comprometeu-se com o pleno emprego a expensas do compromisso de conter a inflação. A partir de 1947, a liberalização do comércio e dos pagamentos internacionais alimentou o *boom* do pós-guerra que, por sua vez, possibilitou um acordo entre capital e trabalho organizado, permitindo e estimulando a generalização de métodos fordistas de produção. Esse acordo incluía uma ampliação dos esquemas welfaristas, enfatizando benefícios aos setores mais bem pagos e garantidos dos trabalhadores [Clarke (1991, p.147)].

Para Lipietz (1992), é a adoção, nos países industrializados, de um modelo de desenvolvimento baseado no fordismo que permite a expansão do *welfare state*. Na Teoria da Regulação, que norteia as análises de Lipietz, um modelo de desenvolvimento é o resultado da combinação de três elementos: modelo do processo de trabalho (paradigma tecnológico), regime de acumulação (condições macrossociais de produção e distribuição do produto) e modo de regulação (mecanismos de controle das contradições entre o comportamento dos indivíduos e os princípios coletivos do regime de acumulação).

A base do fordismo é um compromisso existente entre capital e trabalho. O esforço de Lipietz é no sentido de atribuir especificidade a esse compromisso. Sua intenção é mostrar que o “compromisso de classe” tem uma base concreta, perceptível nos três elementos que compõem o modelo de desenvolvimento. No que diz respeito ao processo de trabalho, o “compromisso” entre a firma e os trabalhadores consiste em os primeiros aceitarem medidas de separação entre concepção e execução, racionalização e mecanização crescente da produção — que implicam redução de seu controle sobre o processo de trabalho — em troca da redistribuição de parte dos ganhos de produtividade decorrentes dessas medidas. Em termos de regime de acumulação, o compromisso fordista combina a produção de massa com o consumo de massa, possível quando a oferta e a demanda agregadas crescem a taxas similares, garantindo rentabilidade aos investimentos, salários crescentes e pleno emprego. O *welfare state* desenvolve-se na esfera do modo de regulação como mecanismo para assegurar a adesão dos trabalhadores ao compromisso fordista. Esse modo de regulação é composto por uma legislação trabalhista que acompanha ganhos de produtividade, por um sistema de seguridade social que garante o consumo dos trabalhadores, mesmo que esses estejam afastados do mercado de trabalho, e por um sistema bancário baseado em moeda não-lastreada.

O *welfare state* é, portanto, um mecanismo funcional para a sustentação da concepção fordista de progresso, que confere ao Estado o papel ativo de controlador do processo de produção pela regulação do progresso tecnológico, do consumo de massa e da defesa de interesses nacionais. Essa concepção dá precedência à “hierarquia” (organização) sobre o mercado e à modernização sobre o tradicionalismo. Como consequência da prioridade à hierarquia e à modernização, os sistemas de solidariedade, organizados pelo *welfare state*,

tomam uma forma exclusivamente administrativa [Lipietz (1992, p.12)], com características burocráticas ou, mais especificamente, tecnocráticas.

Tentando agregar determinantes de caráter tanto econômico quanto político em uma teoria sobre o surgimento do *welfare state*, Flora e Heidenheimer (1982), a partir de análises referentes a 15 países da Europa Ocidental e América do Norte, relacionam o crescimento do *welfare state* ao fenômeno geral da modernização. Em sua teoria, o desenvolvimento do *welfare state* pode ser entendido como uma resposta a dois acontecimentos fundamentais: a formação dos estados nacionais e sua transformação em democracias de massa e a expansão do modo de produção capitalista (p. 22). Nas democracias de massa, o *welfare state* seria tanto uma resposta às demandas por igualdade socioeconômica e por institucionalização de direitos sociais (civis e políticos) quanto à demanda por seguridade econômica e social. Criado nessas bases, o *welfare state* implicou, por um lado, uma transformação do próprio Estado, permitindo a emergência de um novo sistema de dominação composto por elites de beneficiários, clientelas sociais e uma burocracia prestadora de serviços. Com a transformação da estrutura do Estado, sua função e suas bases de legitimação também mudam: os objetivos de segurança externa, liberdade econômica interna e universalismo legal são substituídos pela provisão sistemática de seguridade social e transferências monetárias (p. 23). Por outro lado, o *welfare state* é uma tentativa de lidar com problemas específicos do desenvolvimento do capitalismo, como o conflito entre classes e as crises cíclicas do sistema, constituindo uma tentativa de obter a cooperação das classes trabalhadoras sem, no entanto, desafiar a instituição e a distribuição da propriedade privada (p. 24).

Flora e Heidenheimer (1982) acreditam que o fenômeno do *welfare state* não está limitado às democracias capitalistas, pois trata-se principalmente de uma das manifestações do fenômeno mais geral da modernização, como exemplificam os casos de desenvolvimento de instituições e políticas de *welfare* tanto em nações fascistas quanto em nações não-capitalistas. Na modernização, o *welfare state* seria uma tentativa de criar, dentro de novas formas de organização da sociedade resultantes do aumento da divisão do trabalho social, uma nova forma de solidariedade:

“The generality of this phenomenon may be illuminated by some of Durkheim’s ideas and concepts. Using his perspective, the *welfare state* may be understood as an attempt to create a new kind of solidarity in highly differentiated societies and as an attempt to respond to problems in the division of labor, which, for him, is the basic process of structural change in modernizing societies. Division of labor weakens old associations and intermediary powers and thus increases opportunities for individualization. Responding to the need to regulate the manifold new exchange processes, social life is centralized. These fundamental processes are reflected in the institutions of the *welfare state*; public bureaucracies take over many of the functions formelly filled by smaller social units, and their services and transfer payments tend to become more and more individualized” (p. 24).

O papel do sistema de seguridade social criado por essa nova forma de solidariedade consiste em garantir o consumo de certos indivíduos quando estes não estão atuando no mercado de trabalho. Para autores como Offe e Lenhardt (1990) e Esping-Andersen (1990), este é um elemento extremamente importante para se compreender o *welfare state*. Baseando-se no argumento de Karl Polanyi de que, nas sociedades capitalistas, a força de trabalho foi, em larga medida, artificialmente transformada em mercadoria, Esping-Andersen defende a idéia de que uma das formas mais importantes de redistribuição de poder propiciadas pelo *welfare state* é a desmercantilização da força de trabalho. Como os trabalhadores negociam sua força de trabalho no mercado em situação desvantajosa, já que há assimetria nas relações de troca entre trabalhadores e capitalistas, a mercantilização da força de trabalho torna os trabalhadores submissos aos interesses dos capitalistas. À medida que a força de trabalho é desmercantilizada pelas garantias criadas pelo *welfare state* (seguridade social, saúde etc.), o grau de submissão dos trabalhadores diminui.

Analisando 18 países capitalistas industrializados, Gøsta Esping-Andersen (1990) tenta identificar o impacto de algumas variáveis na determinação das características de seus *welfare states*. Sua pesquisa corrobora argumentos como o de que as provisões sociais (analisadas sob a perspectiva do gasto) crescem simultaneamente ao desenvolvimento econômico e envelhecimento da população em todos os casos. Todavia, relações de poder tornam-se uma variável importante quando se trata de explicar a estrutura do *welfare* nos diferentes países, especialmente no que diz respeito à desmercantilização da força de trabalho, compromisso com o pleno emprego e residualismo (p. 137).

Dois fatores políticos são importantes para explicar o desenvolvimento do *welfare state* depois da Segunda Guerra Mundial: a mobilização e as coalizões políticas de classe. Para Esping-Andersen, a mobilização das organizações da classe trabalhadora teve que ir além dos grandes partidos de esquerda para promover o desenvolvimento do *welfare state*. Isso foi possível graças ao surgimento de coalizões alternativas de classe, em especial alianças entre as classes operárias e as novas classes médias (*white collars* e funcionários públicos). Para Esping-Andersen, enfatizar a mobilização das classes não nega a importância do poder hegemônico. Todavia, as instituições políticas são capazes de traduzir poder mobilizado em reformas desejadas, sobrepondo-se ao poder hegemônico e servindo a interesses antagônicos aos do capital. O *welfare state* é capaz de estabelecer fontes de poder para os assalariados, fortalecer os movimentos de trabalhadores e, assim, determinar a distribuição da renda na sociedade. Em outras palavras, o argumento de Esping-Andersen consiste em afirmar que a desmercantilização da força de trabalho fortalece os movimentos de trabalhadores e cria condições para um momento seguinte em que a desmercantilização do trabalho é ainda maior.

Claus Offe e Gero Lenhardt (1990) têm sua atenção voltada para as fontes e conseqüências materiais do emprego do poder do Estado, na tentativa de descobrir como a política social surge e que funções cumpre nas sociedades capitalistas.

Fatores relacionados ao desenvolvimento da economia capitalista, como a difusão de relações de competição nos mercados nacionais e internacionais, a introdução de tecnologias poupadoras de trabalho, a destruição de modos de vida pré-capitalista e o impacto de crises cíclicas, dentre outros, destroem as condições para o uso não-assalariado da força de trabalho. Entretanto, a mercantilização da força de trabalho não é automaticamente realizada pela desorganização das formas não-capitalistas de produção. Os indivíduos afetados por esses fatores podem procurar “mecanismos de escape” como migração, pilhagem, mendicância, resistência política e militar, formação de corporações e grupos de interesse etc., de modo a garantir sua subsistência. O mercado, por si só, não é capaz de fazer com que a maioria dos trabalhadores aceite o assalariamento como saída para o problema da desarticulação das formas não-capitalistas de uso da força de trabalho. Por isso, a transformação generalizada e completa de *trabalhadores* em *assalariados* requer a participação ativa de instituições como o Estado. Uma das formas dessa participação é a garantia de benefícios sociais e de subsistência à força de trabalho: “(...) social policy is the state’s manner of effecting the lasting transformation of non-wage labourers into wage labourers” [Offe e Lenhardt (1990, p. 92)].

Três problemas relacionados ao processo de mercantilização da força de trabalho ressaltam a importância das políticas sociais. Em primeiro lugar, o controle dos riscos para os trabalhadores relacionados ao assalariamento e a motivação cultural para aceitar esse tipo de relação de trabalho:

“If a fundamental social reorganization of the kind that did occur in the course of capitalist industrialization is to be possible, then dispossessed potential workers must in the first place be prepared to offer their capacity for labour as a commodity on the market. They must consider the risks and burdens associated with this form of existence as *relatively* acceptable; they must muster the *cultural motivation* to become wage labourers” (p. 94).

Em segundo lugar, modificações na divisão social do trabalho e no uso do tempo disponível exigidas pelo assalariamento requerem a criação de instituições que liberem a força de trabalho para o mercado. Nem todos os membros de uma sociedade podem tornar-se assalariados sem a existência de instituições que garantam certas funções básicas de reprodução, como as relacionadas a saúde, educação, atenção aos idosos etc. A estatização dessas instituições visa controlar politicamente quem pode não ser assalariado, evitando o início de um processo de desmercantilização da força de trabalho fora da tutela das classes dominantes. Em terceiro, é importante que o Estado atue coordenando a economia a fim de garantir níveis de demanda por trabalho próximos do pleno emprego e rendimentos mínimos, incentivando a opção pelo assalariamento. Por isso, Offe e Lenhardt afirmam que as políticas sociais não são apenas uma “reação” aos problemas existentes entre a classe trabalhadora: elas são um mecanismo de constituição dessa classe. A principal função das políticas sociais — e, conseqüentemente, do *welfare state* — é regular o processo de estabilização da força de trabalho na forma de trabalho assalariado.

As diferenças entre Offe e Lenhardt e Esping-Andersen ocorrem em razão da ótica empregada para analisar a relação entre o *welfare state* e o uso da força de trabalho como mercadoria. Offe e Lenhardt estão declaradamente preocupados com os aspectos funcionais dos sistemas de seguridade, já que seu interesse é pelos papéis do Estado no processo de reprodução do capital. Esping-Andersen, por sua vez, mescla em sua análise aspectos formais e funcionais do *welfare state*. No nível macrossocial, os aspectos formais são usados para explicar o desenvolvimento do *welfare state* enquanto, no nível micro, os aspectos funcionais são usados para explicar os resultados positivos do *welfare state* para os trabalhadores.

Ao analisar a desmercantilização do trabalho em diversos países, por exemplo, Esping-Andersen ressalta a importância da história política de uma sociedade na determinação de seus padrões de *welfare state*. Nações com um legado histórico conservador ou católico-reformista tenderiam a desenvolver políticas sociais desmercantilizantes desde o início do estabelecimento do *welfare state*. Estas, no entanto, limitam o grau de desmercantilização da força de trabalho através de poderosos mecanismos de controle social ou obrigações familiares. Nações de tradição política liberal, a depender da forma de estruturação do poder político que apresentam, podem adotar dois caminhos. Quando a social-democracia torna-se politicamente dominante, o modelo liberal é superado e substituído por um sistema de *welfare* altamente desmercantilizante. Quando o poder político dos trabalhadores é reduzido, a tendência é de níveis baixos de desmercantilização.

Teorias de base neweberiana tiveram forte influência sobre estudos referentes ao *welfare state*. O grande mérito dessas teorias foi deslocar o debate do plano das estruturas (Estado, classes, modos de regulação etc.) para o plano dos atores envolvidos em sua formação. Esse deslocamento permitiu avaliações mais precisas sobre as características formais do *welfare state*, em especial o papel da burocracia.

Discutindo a relação entre características organizacionais do Estado e políticas de redistribuição da riqueza características do *welfare state*, Dietrich Rueschenmeyer e Peter Evans (1985) afirmam que a implementação das políticas sociais não depende apenas de uma relativa autonomia das agências implementadoras em relação à classe dominante, mas também da capacidade da burocracia de elaborar políticas que vão de encontro às lógicas tanto do mercado quanto de instituições sociais (como outras instituições do Estado): “Directly restructuring patterns of distribution requires a thoroughgoing intrusion in social and economic processes. Such intrusions would be extremely difficult to implement even if autonomy could be taken for granted” (p. 54). Assim, o desenvolvimento de um *welfare state* com caráter redistributivo depende não apenas do equilíbrio de poder entre classes mas também dos interesses e da capacidade organizacional da burocracia.

De modo semelhante, em uma análise comparativa entre os casos da Inglaterra, Suécia e Estados Unidos, Weir e Skocpol (1985) concluem que a emergência do *welfare state* nesses países dependeu fundamentalmente do apoio da burocracia a suas políticas. As coalizões políticas entre grupos sociais interessados em



incentivar os gastos públicos e os programas políticos dos partidos orientados à defesa de interesses de classe foram definidas em função da capacidade organizacional do Estado à época.

Essa ênfase na burocracia parece afirmar uma certa autonomia da máquina do Estado em relação não só à classe capitalista, mas também à política partidária, o que permite supor uma certa autonomia do *welfare state* em relação ao próprio governo por intermédio da burocracia. Essa é uma tese desenvolvida por Desmond King (1988), para quem a expansão do *welfare state* nas economias industrializadas após a década de 40 reflete a emergência política dos trabalhadores organizados e o peso da burocracia como agente de governo: a prosperidade das sociedades industriais criou o contexto e a base material para a provisão estatal de bem-estar; direitos civis e políticos tornaram-se parte da agenda política como resultado da secularização e penetração de valores liberais na sociedade; e a organização dos sindicatos fez dos trabalhadores uma força política relevante para a obtenção de conquistas sociais. A tese de King é de que a fusão entre Estado e economia remodelou fundamentalmente as sociedades, tornando as políticas sociais profundamente interligadas à estrutura social e política das democracias industriais avançadas. Devido à legitimidade pública e à posição institucional do *welfare state*, sua forma e tamanho são pouco suscetíveis a flutuações econômicas e políticas conjunturais. Em outras palavras, uma vez estabelecido, o *welfare state* adquire uma certa autonomia em relação à economia e ao governo.

Alguns elementos que contribuem para essa autonomia são mencionados por King. O primeiro seria a acomodação da cultura política à provisão pública de bem-estar e serviços sociais. Além do papel determinante da ideologia de mobilização das organizações de trabalhadores, a introdução e a consolidação das políticas sociais promovem uma difusão da cultura política favorável ao *welfare state* também fora dessas organizações. A introdução de critérios outros que os de mercado para produção, alocação e consumo de bens e serviços sociais altera os significados de termos-chave na cultura política, fazendo do *welfare state* algo essencial para as rotinas ideológicas das sociedades onde foi implementado. Em segundo lugar estão os interesses estatais e as estruturas administrativas. As políticas sociais, em parte, refletem a lógica interna de funcionamento do Estado:

“É evidente que os funcionários do Estado têm sido fundamentais na estruturação política do estado de bem-estar e não simplesmente como instrumento de poderosos interesses sociais e econômicos. (...) As atividades e políticas dos servidores públicos são de fundamental importância para qualquer compreensão do Estado contemporâneo. São os funcionários públicos que têm que responder às pressões ambientais — sejam elas derivadas de conflito de classe, complexidades sociais crescentes ou insatisfação com processos de mercado — e formular a política pública de acordo com as circunstâncias (...)” (1988, p. 66) .

Em síntese, os funcionários públicos protegem as políticas de bem-estar que consideram importantes para a sociedade ou para seus interesses individuais e corporativos. Estados de bem-estar possuem máquinas administrativas de grandes dimensões e as altas taxas de sindicalização dos funcionários públicos garantem força política na luta por seus interesses corporativos de manutenção das políticas sociais. Além disso, a experiência de sindicalização faz com que os empregados públicos compartilhem os mesmos valores políticos do movimento operário. À medida que a provisão de serviços públicos representa simultaneamente ganhos para os interesses sociais gerais e a base de seu emprego, os funcionários públicos se identificam com as organizações dedicadas a esses ganhos. No entanto, os funcionários públicos não são o único grupo profissional dependente do *welfare state*. Médicos, assistentes sociais e professores são algumas das profissões geralmente compromissadas com a defesa das instituições do *welfare state* em favor de seus interesses particulares.

### **3 - A TRANSPOSIÇÃO DAS TEORIAS PARA PAÍSES DE DESENVOLVIMENTO TARDIO**

A transposição das construções teóricas realizadas para explicar o desenvolvimento do *welfare state* nos países desenvolvidos da América do Norte ou da Europa Ocidental para países onde o *welfare state* se desenvolveu sob outras circunstâncias exige mais do que a aplicação de modelos explicativos assumindo apenas uma diferença temporal entre os casos. Particularidades de países subdesenvolvidos requerem, por exemplo, não apenas a redefinição de alguns conceitos e recombinação de construtos teóricos, mas também a inclusão de novos elementos explicativos nas teorias.

Dentre essas particularidades encontram-se as relacionadas ao processo de modernização. A industrialização, parte desse processo, está intimamente relacionada ao *welfare state* nos países desenvolvidos. Neles, o conceito de industrialização refere-se a um movimento de generalização da organização do trabalho em torno de atividades industriais. Nos países subdesenvolvidos, a industrialização dá-se em outros moldes, sendo comum a existência de padrões de desenvolvimento dual, em que um setor moderno convive com um setor tradicional. O controle do mercado para os produtos industriais através de políticas de massificação do consumo e do fornecimento de insumos é, para Estados fundamentalmente preocupados com bens de capital e infra-estrutura, um aspecto secundário no funcionamento dessas economias. Nesse caso, os benefícios do *welfare state*, ao menos imediatamente após sua institucionalização, costumam limitar-se a uma elite de trabalhadores do núcleo dinâmico da economia e de funcionários da burocracia, restringindo a possibilidade de regulação a longo prazo dos níveis de demanda agregada através das políticas do *welfare state*.

Problemas de superprodução muitas vezes estão relacionados ao comportamento do setor externo e não a flutuações nos níveis de demanda nacionais. Como os mercados internos dependem da prosperidade de economias internacionais, as

soluções organizacionais para a regulação dos níveis de demanda encontram nas fronteiras nacionais um grave obstáculo. Orientar a produção para o mercado interno e, a partir daí, utilizar o *welfare state* como mecanismo regulador de demanda é inviável em economias abertas, diante da concorrência de produtos importados. A alternativa é criar barreiras de importação para eliminar essa concorrência. Os custos de reorientar a economia, no entanto, podem superar os benefícios advindos dessa estratégia. Além disso, devido à dualidade no desenvolvimento, um *welfare state* limitado à elite, em vez de generalizar benefícios, drena recursos potenciais para a redistribuição e aumenta a desigualdade e a segmentação da sociedade, trazendo uma série de implicações políticas desfavoráveis, dentre elas uma resistência à constituição de um “compromisso” entre capital e trabalho que está na base do *welfare state* de muitos países desenvolvidos.

O nível de organização dos trabalhadores nos países subdesenvolvidos é geralmente baixo. Sindicatos com poder de barganha razoável limitam-se a setores específicos da economia e não raro compõem uma “aristocracia operária”. Isso estimula o surgimento de um *welfare state* orientado à concessão de benefícios corporativos, por um lado, e a políticas populistas, por outro. Em ambos os casos, o papel do *welfare state*, em sua fase de consolidação, é muito mais de regulação da vida política do que da vida econômica. Por serem predominantemente instrumentos de legitimação da ordem social, as políticas públicas evitam afetar diretamente alguns aspectos da organização da vida privada. Assim, os efeitos de secularização da sociedade, a transformação de assuntos privados em temas públicos e a modificação das hierarquias familiares causados pela institucionalização do *welfare state* tendem a ser bem menores nos países subdesenvolvidos.

O papel dos gastos do governo na regulação da demanda tende a ser mais importante nos países subdesenvolvidos. Por um lado, os baixos níveis de organização dos trabalhadores dificultam a generalização dos processos de negociação coletiva que garantiram, nos países desenvolvidos, a expansão do poder de compra do mercado interno à mesma taxa de expansão da capacidade de produção e, por outro, os sistemas de seguridade social criados para garantir a manutenção de todo ou parte do poder de compra das famílias, no caso de suas rendas se reduzirem, beneficiam apenas uma fração da população. Isso gera uma tendência ao déficit orçamentário, coberto por endividamento externo, mecanismos inflacionários ou cortes em determinados tipos de gastos, três alternativas que geralmente resultam em impactos negativos potenciais sobre as condições de vida da população. Isso indica que a capacidade de proteção social do *welfare state* decresce mais do que proporcionalmente quando reduz-se a extensão de sua cobertura.

Nos países subdesenvolvidos o *welfare state* tende a surgir mais como uma decisão autárquica do Estado do que como resultado de jogos de força entre trabalhadores e capitalistas. Apesar de seu papel secundário na regulação dos níveis de demanda agregada, o *welfare state* tem efeitos importantes sobre a modernização. Enquanto em países desenvolvidos a evolução da relação de

assalariamento acompanha o desenvolvimento tecnológico, na modernização dos subdesenvolvidos a maior parte da tecnologia, importada, é implementada desconsiderando as características locais da mão-de-obra, criando assim um descompasso entre os meios de produção e a força de trabalho que os utiliza. Isso cria um incentivo à institucionalização do *welfare state* que, devido a seus efeitos de mercantilização da força de trabalho, torna-se importante para fazer migrar a mão-de-obra dos setores tradicionais aos setores modernos.

Em muitos países subdesenvolvidos, a migração entre setores implica deslocamentos espaciais de população em direção às zonas industriais e áreas urbanas. Embora o padrão de migração seja o de deslocamento de famílias inteiras, isso não significa que a mercantilização da força de trabalho se aplica indiferentemente a todos os membros da família. O *welfare state* é capaz de liberar a força de trabalho para o mercado através da difusão de instituições que se encarregam de funções básicas de reprodução das famílias, como as relacionadas à saúde, à educação e à atenção aos idosos. Quando o *welfare state* é fortemente impulsionado por motivos econômicos, há uma tendência de que essa liberação se dê com menor grau de discriminação em relação à posição dos membros na família. Em *welfare states* com motivação predominantemente política, a tendência é de que as medidas estatais não entrem em choque com a organização da política familiar e, portanto, a liberação da força de trabalho para o mercado seja mais diferenciada em função da posição do membro na família. Isso contribuiu para que, nos países subdesenvolvidos, a forma de inserção dos membros das famílias nos setores modernos da sociedade seja mais influenciada por papéis sociais, como os de gênero, do que nos demais países.

Na fase de institucionalização, o caráter redistributivo do *welfare state* depende, dentre outras coisas, da capacidade organizacional e dos interesses da burocracia. Países em que as agências implementadoras de políticas sociais têm autonomia em relação à classe dominante e são capazes de elaborar programas que vão de encontro à lógica do mercado e aos interesses do governo encontram maiores possibilidades de configurar sistemas de proteção social com forte caráter redistributivo. Em países subdesenvolvidos, quando a burocracia é um dos grupos privilegiados que se beneficiam direta ou indiretamente do *welfare state* e, em vez de compor alianças políticas com movimentos organizados de trabalhadores, as compõe com classes dominantes, os gastos sociais tendem a apresentar caráter regressivo, privilegiando as parcelas mais ricas da população.

A motivação predominantemente política do *welfare state* fortalece a máquina burocrática, favorecendo, por um lado, a elaboração de políticas que atendam a interesses corporativos dos funcionários públicos, e, por outro, criando condições para que os burocratas exerçam papel de governo, direcionando a provisão de serviços públicos de acordo com seus valores políticos próprios. A burocracia compõe uma importante força política nos países subdesenvolvidos e quando os empregados públicos são sensíveis aos interesses da população que não se encontra inserida no núcleo moderno da sociedade, diversas políticas de bem-estar de caráter redistributivo são implementadas. Nos países em que o nível de

organização dos trabalhadores industriais é reduzido, o funcionalismo público é um dos principais atores no jogo de forças entre classes dominantes, Estado e sociedade civil, que configura o *welfare state*.

#### 4 - CONCLUSÕES

As diversas teorias apresentadas podem ser agrupadas em função de similaridades no conteúdo de seus argumentos. O primeiro grande grupo é composto por aquelas que enfatizam o papel de regulação da sociedade exercido pelo *welfare state*. De modo geral, essas teorias postulam que a capacidade de integração social das instituições econômicas é limitada até mesmo para coordenar o funcionamento da economia, requerendo a existência de outras instituições, como o Estado, para realizar essa tarefa. Nesse grupo estão as teorias cujo eixo principal é a organização da economia no nível macro através de políticas de cunho keynesiano, as teorias de organização do processo de produção por intermédio de “compromissos” entre capital e trabalho e as teorias que interpretam o *welfare state* como um instrumento de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas.

O segundo grande grupo é o de teorias preocupadas com os atores que configuram o *welfare state*. Nestas, cada configuração é resultado de jogos de força entre representantes políticos, burocratas, entidades representativas de classe e movimentos sociais, que expressam tanto a lógica interna de funcionamento do Estado quanto sua relação com forças políticas externas. Ao deslocar o foco de análise para os atores, essas teorias destacam que o *welfare state* não pode ser analisado apenas como produto da interação entre Estado e classes sociais, mas também como produto de relações no interior do Estado e das classes sociais. A elaboração e execução das políticas sociais deixam de ser vistas como resultado de decisões autárquicas dos órgãos de governo e passam a ser encaradas como resultado do jogo de interesses entre os políticos e a máquina burocrática.

Esses grupos não são mutuamente excludentes. Ao contrário, sua combinação é uma estratégia útil para a análise do desenvolvimento do *welfare state*. A consideração dos atores envolvidos na configuração das políticas públicas corresponde a um certo grau de microfundamentação das teorias estruturalistas, que traz a vantagem de explicar fatos aparentemente contraditórios sob determinadas perspectivas, como, por exemplo, a execução de determinadas políticas sociais que vão de encontro às intenções dos governos ou ainda a expansão dessas políticas em sociedades nas quais o poder de barganha política dos trabalhadores é reduzido.

A transposição das teorias sobre o desenvolvimento do *welfare state* nos países desenvolvidos da América do Norte ou da Europa Ocidental para países subdesenvolvidos enfrenta alguns obstáculos, como as diferenças no contexto histórico de surgimento e desenvolvimento do *welfare state*, as diferenças na velocidade de institucionalização das políticas e as peculiaridades culturais, políticas e socioeconômicas dos países em questão. Isso requer a redefinição de

alguns conceitos — como o de industrialização e até mesmo o de desenvolvimento —, a inclusão de novos elementos explicativos —, como o papel do setor externo — e adaptações nas teorias para lidar com a segmentação da sociedade em setores modernos e tradicionais e com as diferenças na cultura política, no nível de influência dos movimentos de trabalhadores e na capacidade de governo da burocracia.

Nos países subdesenvolvidos, os benefícios do *welfare state* costumam limitar-se aos trabalhadores dos setores mais modernos da economia e aos funcionários da burocracia, o que restringe a possibilidade de uso do *welfare state* como mecanismo de regulação da demanda agregada. Não raro, a ação estatal na economia nesses países está predominantemente voltada para a implantação de infra-estrutura e para a aquisição de bens de capital, pois a regulação da demanda muitas vezes está fora do alcance das políticas nacionais.

O baixo nível de organização dos trabalhadores em geral cria condições favoráveis ao surgimento de um *welfare state* cujo papel é muito mais de regulação política do que econômica, e que se manifesta pela concessão de benefícios a grupos isolados de trabalhadores com algum poder de barganha e, para os demais, políticas assistenciais de caráter populista. A destinação de recursos públicos à elite dos trabalhadores aumenta a desigualdade e dificulta a realização de compromissos entre capital e trabalho, que estão na base do *welfare state* de países desenvolvidos. A função predominante de legitimação política, por sua vez, faz com que as políticas evitem conflitos com aspectos da organização da vida privada como, por exemplo, a organização das hierarquias familiares. Esses motivos contribuem para que, nos países subdesenvolvidos, o *welfare state* em sua fase de institucionalização raramente seja um mecanismo eficiente de redução das desigualdades sociais.

As limitações na capacidade dos movimentos de trabalhadores de influenciar as decisões políticas fazem com que a burocracia seja um elemento extremamente importante para se compreender a configuração do *welfare state*. Quando, por um lado, a máquina burocrática tem maior autonomia em relação à classe dominante e ao governo e, por outro, compartilha valores políticos simpáticos aos interesses da população em geral, o funcionalismo público é um dos principais atores na constituição de políticas sociais redistributivas.

Apesar do papel secundário na regulação dos níveis de demanda agregada, a institucionalização do *welfare state* nos países subdesenvolvidos é um fator importante no processo de modernização devido a seu efeito de mercantilização da força de trabalho dentro de moldes industriais. Entretanto, a motivação predominantemente política para essa institucionalização, ao evitar interferir na organização da vida privada, promove uma incorporação desigual dos indivíduos ao mercado de trabalho, reproduzindo papéis sociais preexistentes.

## BIBLIOGRAFIA

- CLARKE, S. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Telos*, n. 83, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FLORA, P., ALBER, J. Modernization, democratization and the development of welfare states in Europe. In: FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction Publishers, 1982.
- FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. The historical core and the changing boundaries of the welfare state. In: FLORA, P., HEIDENHEIMER, A. J. *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction Publishers, 1982.
- KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em *Theory and Society*, v.16, n. 6, nov. 1987.
- LIPIETZ, A. *Towards a new economic order: postfordism, ecology and democracy*. Nova York: Oxford University Press, 1992. Publicado originalmente sob o título *Chosir l'audace*. Paris: La Découverte, 1989.
- OFFE, C., LENHARDT, G. Social policy and the theory of the state. In: OFFE, C., KEANE, J. (eds.). *Contradictions of the welfare state*, 4 ed. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990. Publicado originalmente em FERBER e KAUFMAN (eds.). *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Colônia, Alemanha, v. 19, p. 98-127, 1977.
- PIORE, M. J., SABEL, C. F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- PRZERWORSKY, A., WALLERSTEIN, M. O capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em *Democracy*, jul. 1982.
- RUESCHENMEYER, D., EVANS, P. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P., RUESCHENMEYER, D., SKOCPOL, T. *Bringing the state back* Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- VACCA, G. Estado e mercado, público e privado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Tra Italia e Europa: Politiche e Cultura dell'Alternativa*, Franco Angeli, 1991.
- WEIR, M., SKOCPOL, T. State structures and the possibilities for "Keynesian" responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, P., RUESCHENMEYER, D., SKOCPOL, T. *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.